

Santiago, veinticuatro de junio de dos mil catorce.

VISTOS:

Con fecha 27 de marzo de 2013, don Rodrigo Sánchez Villalobos, Alcalde de la Ilustre Municipalidad de La Ligua, representado por el abogado Gastón López Flores, ha requerido la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 238 del Código de Procedimiento Civil y del inciso segundo del artículo 32 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, para que surta efectos en el proceso sobre cumplimiento de sentencia laboral, caratulado "Olivares Godoy, Luz con Ilustre Municipalidad de La Ligua", RIT C-3-2012, sustanciado ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de La Ligua.

El texto de los preceptos legales objetados en autos dispone:

Artículo 238 del Código de Procedimiento Civil:

"Cuando se trate del cumplimiento de resoluciones no comprendidas en los artículos anteriores, corresponderá al juez de la causa dictar las medidas conducentes a dicho cumplimiento, pudiendo al efecto imponer multas que no excedan de una unidad tributaria mensual o arresto hasta de dos meses, determinados prudencialmente por el tribunal, sin perjuicio de repetir el apremio."

Artículo 32, inciso segundo, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades:

"La ejecución de toda sentencia que condene a una municipalidad se efectuará mediante la dictación de un decreto alcaldicio. Con todo, tratándose de resoluciones recaídas en juicios que ordenen el pago de deudas por parte de una municipalidad o corporación municipal, y correspondiere aplicar la medida de arresto prevista en

el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, ésta sólo procederá respecto del alcalde en cuyo ejercicio se hubiere contraído la deuda que dio origen al juicio."

A efectos de presentar el conflicto de constitucionalidad que somete a esta Magistratura, el peticionario se refiere a los hechos relacionados con la gestión judicial pendiente, para luego adentrarse en las infracciones constitucionales denunciadas.

En cuanto a los hechos, explica que el Juzgado Laboral de La Liga, el año 2011, sentenció que el municipio había despedido injustificadamente a doña Luz Olivares, ex docente del Departamento de Administración de Educación Municipal. Por este motivo, condenó al municipio a pagar las indemnizaciones y demás prestaciones laborales correspondientes por un monto que, liquidado a la fecha del requerimiento, ascendía a \$28.854.522.

Para el cumplimiento de la aludida sentencia, se ordenó remitirla al Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de La Liga, por lo que actualmente se sustancia ante aquel órgano jurisdiccional un proceso de ejecución, bajo el Rol N° C-3-2012, siendo éste el proceso judicial pendiente en el que incidirá el pronunciamiento de inaplicabilidad.

En relación con dicha gestión pendiente, expone que durante la tramitación de la misma, el Alcalde de La Liga, según lo ordenado por el Juez de Cobranza, acreditó documentadamente la dictación de diversos decretos alcaldicios, expedidos a efectos de dar cumplimiento a la mencionada sentencia laboral condenatoria, tal como lo ordena el artículo 32, inciso segundo, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. No obstante, el órgano jurisdiccional de cobranza resolvió que ninguno de aquellos decretos

daba cumplimiento a la sentencia condenatoria, pues no ordenaban el pago efectivo requerido en beneficio de la ex docente Luz Olivares. Por este motivo, con fecha 31 de enero de 2013, despachó orden de arresto en contra del Alcalde de la Ligua, por 5 días.

La resolución de arresto se repuso y apeló en subsidio y, la Corte de Apelaciones de Valparaíso, por sentencia de 25 de marzo del año 2013, la confirmó. Consideró para tal pronunciamiento que, si bien el Alcalde de La Ligua dictó un último decreto alcaldicio orientado a dar efectivamente cumplimiento a lo ordenado, éste no se dictó como corresponde y, por consiguiente, no da cumplimiento a la sentencia condenatoria laboral. Lo anterior, desde el momento que el decreto dispuso el pago parcial y a plazo de la deuda laboral, en circunstancias que, según el artículo 1591 del Código Civil, el deudor no puede obligar al acreedor a que reciba un pago por parcialidades.

En cuanto a la fundamentación en derecho del requerimiento de autos, la peticionaria argumenta que, si bien existen apremios legítimos, amparados en general por el numeral 1° del artículo 19 constitucional, cuando estos apremios existen, están sujetos al cumplimiento de determinados requisitos.

Alega que en la especie, de conformidad a lo dispuesto en el reprochado artículo 32, inciso segundo, el apremio de arresto del Alcalde sólo procede cuando éste no dicta el decreto alcaldicio para dar cumplimiento a una resolución judicial. Sin embargo, en la gestión de cumplimiento laboral se hizo caso omiso de este requisito al decretar el arresto, pues el municipio comprobó, documentadamente, la dictación de los pertinentes decretos edilicios para acatar el pronunciamiento condenatorio laboral.

De esta manera, las disposiciones reprochadas vulneran los derechos fundamentales reconocidos en los numerales 1°, inciso final, y 7°, letra b, del artículo 19 de la Constitución Política, entre otras normas, toda vez que el juez, al ordenar el arresto del Alcalde, aplica las disposiciones objetadas fuera de la hipótesis dispuesta para su legitimidad, atendido que lo dispone pese a que se ha expedido el decreto alcaldicio para dar cumplimiento a la reseñada sentencia condenatoria.

En relación con lo anterior, agrega el peticionario que, al igual que el Tribunal Constitucional, él entiende que el artículo 32, en la parte reprochada, al preceptuar la obligación de dictar un decreto alcaldicio para dar cumplimiento a una sentencia, está estableciendo una obligación cuya naturaleza es de hacer -esto es, en la especie, dictar el decreto para dar cumplimiento a la sentencia que condena a la Municipalidad-. De esta manera, en el evento que se entienda que contiene una obligación de dar, importando así la necesidad jurídica del pago cabal e inmediato de lo adeudado, además de las infracciones constitucionales denunciadas, se configuraría una violación de la "prohibición de prisión por deudas", establecida en el Pacto de San José de Costa Rica.

Por resolución de fojas 57, la Segunda Sala de esta Magistratura admitió a tramitación el requerimiento. Luego de ser declarado admisible por la aludida Sala -habiéndose decretado la suspensión del procedimiento judicial en la respectiva resolución de admisibilidad-, y pasados los autos al Pleno, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, el requerimiento fue comunicado a la Cámara de Diputados, al Senado y al Presidente de la República y notificado a la requerida doña Luz Olivares Godoy, a efectos de que

podieran hacer valer sus observaciones y acompañar los antecedentes que estimaren convenientes.

Los organismos y la parte de la gestión judicial, nombrados precedentemente, no formularon observaciones al requerimiento.

Habiéndose traído los autos en relación, se procedió a la vista de la causa el día 3 de septiembre de 2013, sin que se presentaran a alegar los abogados de las partes.

CONSIDERANDO:

I.- LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA

PRIMERO: Que, tal como se desprende de lo expuesto, el requerimiento se hace consistir en que la aplicación a la especie de los artículos 238 del Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC) y 32, inciso segundo, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante LOCM), resultarían inconstitucionales, en la medida que el Alcalde en ejercicio haya hecho todo lo que está de su parte en orden a dar cumplimiento a la obligación de cuyo cumplimiento trata la sentencia laboral en ejecución, puesto que los apremios legalmente allí previstos, sólo proceden para el evento que el Alcalde no dicte el decreto municipal que ordene el pago, decreto que en este caso ya se emitió;

SEGUNDO: Que, indica el requirente, en el caso de las municipalidades, la obligación de dar se transforma legalmente en una obligación de hacer, cual es la de emitir el decreto alcaldicio respectivo, en razón de la general inembargabilidad de los bienes municipales. Lo anterior, para efectos de dar cumplimiento a la sentencia de acuerdo al principio de legalidad presupuestaria y, por cierto, con arreglo a las normas de finanzas públicas, de las cuales no puede abstraerse ningún órgano del Estado, ni aun para dar cumplimiento a una sentencia ejecutoriada.

Por consiguiente, si se le exige al Alcalde el pago dinerario efectivo, aunque no haya disponibilidad presupuestaria y habiendo el edil ya dictado el Decreto respectivo, que es lo máximo que como autoridad municipal puede hacer sobre el particular, se vulnerarían los artículos 6°, 7°, 19 N° 1° y 19 N° 7°, de la Constitución Política de la República y el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos, además del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

TERCERO: Que, en consecuencia, corresponde a esta Magistratura pronunciarse acerca de la ortodoxia constitucional de: **i)** la inembargabilidad (parcial) de los bienes municipales, configurada en el primer inciso del artículo 32; **ii)** la particularidad de ejecución de las sentencias que condenen a una municipalidad al pago de una prestación pecuniaria, en cuanto se efectúa mediante la dictación de un decreto alcaldicio, y **iii)** Validez de la medida de arresto por vía de apremio prevista en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, en contra del alcalde, tratándose de resoluciones recaídas en juicios que ordenen el pago de una deuda municipal, aunque ello sólo respecto del alcalde en cuyo ejercicio se hubiere contraído la correspondiente deuda.

Para la adecuada comprensión del análisis jurídico que se desarrollará, es conveniente tener presente que la existencia de un régimen especial de ejecución de las sentencias judiciales ejecutoriadas pronunciadas en contra de las municipalidades (basado en la necesidad de dictar un decreto alcaldicio de pago previamente financiado presupuestariamente, mediante las modificaciones contingentes que fuere menester, con la posibilidad de apremio en caso de incumplimiento de ello) se justifica precisamente a trueque de la regla general de inembargabilidad de sus bienes destinados al funcionamiento de sus servicios y de los dineros de la misma depositados a plazo o en cuenta corriente. Todo lo

cual hace lógicamente imperioso establecer, como premisa, la validez y alcance constitucional de tal privilegio de inembargabilidad municipal, aunque el mismo no haya sido impugnado como tal y directamente en el requerimiento, que se restringió concretamente al mecanismo procesal de apremio;

II.-INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES MUNICIPALES

CUARTO: Desde el derecho romano, las denominadas "*res publicae*", pertenecientes al pueblo, fueron consideradas inencomerciables, por estar afectas a un fin de uso público. Algo similar sucedía en la Edad Media con los bienes del monarca, que estaban situados fuera del tráfico jurídico privado.

Este régimen jurídico especial se ha mantenido, en el derecho contemporáneo, en favor de cierta categoría de bienes. Así, la Carta Fundamental ha exceptuado de la regla general de libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, a "*aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así*" (artículo 19, N° 23°, de su texto). El Código Civil denomina a esta clase de bienes como "*bienes nacionales*" (artículo 589, inciso primero), susceptibles de clasificarse en dos especies: "*bienes nacionales de uso público o bienes públicos*", cuyo uso pertenece en general a todos los habitantes de la nación (inciso segundo del citado artículo) y "*bienes del Estado o bienes fiscales*", caracterizados porque su "*uso no pertenece generalmente a los habitantes*" (inciso tercero del precepto aludido).

A su turno, los bienes nacionales pueden integrar el *dominio público natural*, como en el caso de aquellos "*que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres*", como "*el mar adyacente y sus playas*", según refiere el inciso segundo del artículo 589, citado. O bien, pertenecerán al *dominio público artificial*, en virtud de expresa

disposición legal en tal sentido, cual sucede con *“las calles, plazas, puentes y caminos”*, aludidos en el mismo precepto.

Los señalados *bienes públicos* comparten tres características fundamentales, que derivan de su calidad de inenajenables: son *inalienables, inembargables e imprescriptibles*. En consecuencia, no pueden ser objeto de apropiación por los particulares, de manera que su enajenación adolece de objeto ilícito (artículo 1464, numeral 1°, del Código Civil); ni puede adquirirse su dominio por prescripción, lo que se infiere del artículo 2498 de la mentada recopilación civil, que limita la posibilidad de ese instituto sólo a los *“bienes corporales raíces o muebles que están en el comercio humano”*.

En lo que concierne a la inembargabilidad, menester es precisar que tal cualidad no está concretamente normada en la legislación común, como ocurre con las otras características del *demanio*. Pero sí es factible construirla a partir de ciertas disposiciones, tanto del Código Civil como del Código de Procedimiento Civil. Así, mientras el artículo 1618 del primero de estos cuerpos legales enumera los bienes del deudor que tienen carácter inembargable, sin contener referencia alguna a los bienes públicos, el artículo 445, numeral 17, del código procesal en lo civil menciona, como no embargables, *“Los bienes destinados a un servicio que no pueda paralizarse sin perjuicio del tránsito o de la higiene pública, como los ferrocarriles, empresas de agua potable o desagüe de las ciudades,”* etc., sin perjuicio de ser embargable *“la renta líquida que produzcan”*.

Aun a falta de regla expresa, el principio de inembargabilidad también se nutre de la condición de *extra commercium* que singulariza a los bienes del *demanio*. Si el derecho de prenda general otorga a todo acreedor el derecho de perseguir la ejecución de la

respectiva obligación en todos los bienes raíces o muebles del deudor, con excepción de los no embargables – como lo dice el artículo 2465 del código sustantivo–, es evidente que tal ejecución no puede comprender a los bienes que, por su naturaleza o por expresa disposición legal, no pueden ser objeto de actos de disposición, cuales es el caso de los bienes públicos. Carece entonces de sentido que la ley expresamente descienda a reiterar esta connotación.

Tratándose, en cambio, de *bienes del Estado*, fiscales o municipales, que a la inversa de los anteriores revisten naturaleza patrimonial, tal carácter los sujeta al mismo régimen jurídico que es propio de los bienes que están en el comercio humano, sin perjuicio de las excepciones que establezca la ley, conforme a la remisión que hace al legislador el inciso segundo del artículo 19, N° 24°, de la Norma Fundamental;

QUINTO: Que, como este Tribunal ha tenido oportunidad de manifestar, “*la inembargabilidad de los bienes públicos y las vías especiales de ejecución de sentencias condenatorias contra órganos de la Administración*” constituyen “*un privilegio procesal*” (énfasis nuestro) (considerando 14° de la sentencia Rol N° 1.173/2008).

En general, la doctrina no ha cuestionado la constitucionalidad de este privilegio procesal, pero siempre a condición de que la declaración por el legislador de la inembargabilidad de ciertos bienes o derechos, guarde proporcionalidad con la finalidad de protección de valores constitucionales, porque de otro modo chocaría con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 19, N° 3°, incisos primero y tercero;

SEXTO: Que, en orden a la primera cuestión, no está demás rememorar que, si bien la legislación común no extiende la acotada mención a bienes inembargables que

hace el artículo 445 de la recopilación procesal civil a los bienes públicos, este propio cuerpo procesal -en su artículo 752- y, complementariamente, el artículo 59 del DFL N° 1 (Hacienda), de 7 de agosto de 1993, que fija el texto vigente de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado, conducen deductivamente a la conclusión de que los bienes nacionales en general se benefician de la condición de inembargables. Y ello porque si bien esas normas no lo dicen así expresamente, al fijar un procedimiento único para el cumplimiento de las decisiones judiciales que condenan al Fisco, implícitamente excluyen la procedencia del embargo y remate respecto de los bienes demaniales.

Adicionalmente, el artículo 70 del DFL N° 1 (Interior), de 8 de noviembre de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, establece una regla de inembargabilidad idéntica a la del inciso primero del artículo 32 del estatuto jurídico municipal.

De todo lo anterior es posible inferir que, la imposibilidad de utilizar vías de apremio sobre la parte del patrimonio municipal que designa el inciso inicial del artículo 32 de la LOCM, no representa, *per se*, un obstáculo insalvable para obtener el pago de las deudas municipales, ni menos una institución excepcionalísima en el ámbito del derecho público nacional. A mayor abundamiento, no están afectos a tal régimen los bienes que no estén destinados al funcionamiento de los municipios -v. gr., rentas de arrendamiento producidas por bienes muebles o inmuebles de propiedad municipal; rentas que producen las empresas y servicios públicos municipales; colonias de veraneo destinadas a funcionarios municipales, etc.-, caracterización que torna relativo el potencial perjuicio derivado de su peculiar estatus.

En esta misma línea de pensamiento, no cabe sino entender que cada vez que se condene al Estado en sentido amplio al cumplimiento forzado de una obligación dineraria de dar, y atendido que los bienes públicos son inembargables por regla general, por la especialidad del procedimiento de ejecución pertinente, esa obligación de dar se transforma en obligación de hacer, la cual consiste en la suscripción del acto administrativo que ordena hacer efectivo el pago, con la imputación presupuestaria respectiva, previamente financiada con arreglo al presupuesto, el que deberá proveer los recursos necesarios para cubrir la contingencia judicial;

SÉPTIMO: Que la norma del inciso primero del artículo 32 de la actual Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades tiene, por lo demás, una antigua tradición, como que ya figuraba en parecidos términos en el artículo 72, N° 3°, de la Ley Orgánica Municipal N° 11.860, de 1955, y en el artículo 41 del Decreto Ley N° 1.289, de 1975.

Inserta en el entorno previamente esbozado, en consecuencia, la disposición en referencia participa de lo que es una peculiaridad histórica comúnmente reconocida a los bienes de dominio público y aun fiscales, cuya validez ha sido en ocasiones controvertida, pero en general aceptada en otras legislaciones, si bien dentro de ciertos parámetros que vale la pena examinar;

OCTAVO: Que dos han sido los argumentos más recurrentes a la hora de buscar un fundamento que permita justificar razonablemente el privilegio procesal que nos ocupa. Por una parte, el denominado **principio de legalidad presupuestaria**, en la medida que el embargo y remate supondría un gasto no previsto en el presupuesto o no sujeto al procedimiento establecido para su ejecución, con lo que se afectarían la estructura y ejecución presupuestarias. El segundo basamento se hace consistir

en el **respeto al debido funcionamiento de los servicios públicos**, habida consideración de que los bienes y derechos de la Administración están vinculados al cumplimiento de ciertos fines específicos de ésta, como lo son *“promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente”*, como puntualiza el artículo 3º, inciso primero, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en armonía con el principio de servicialidad, consagrado en el inciso cuarto del artículo 1º de la Carta Fundamental.

Este último es el argumento que la doctrina más autorizada se inclina a validar, si bien con algunas reservas. Lo grafica el maestro **GARCÍA DE ENTERRÍA**, recientemente fallecido, a través del ejemplo extremo de lo excesivo que sería que, para satisfacer ejecutivamente una deuda impaga de la Administración, se tuviera que recurrir a subastar el edificio o los computadores de un Ministerio o, centrándonos en el supuesto que interesa, la sede en que funciona el municipio involucrado (García de Enterría, Eduardo: *“Sobre el principio de inembargabilidad, sus derogaciones y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración”*, en: *“Hacia una nueva justicia administrativa”*, 2ª. ed., Civitas, Madrid, 1992, p. 140).

Pero, naturalmente, una cosa es procurar la defensa de la integridad del patrimonio público y otra, diversa, es dejar en la indefensión a los particulares que buscan legítimamente la satisfacción de sus créditos civiles, lo que podría ocurrir si la inembargabilidad se yergue en un principio absoluto, que no admite excepción de ninguna especie ni fórmula alternativa de ejecución sustitutiva. He aquí la reserva que plantea la doctrina, como condición de constitucionalidad del aludido instituto.

Todo ello nos mueve a analizar cuáles son los medios alternativos que la legislación franquea en orden a hacer efectivo cumplimiento de las obligaciones patrimoniales del Estado o las Municipalidades, a trueque de la declaración de inembargabilidad de sus bienes, es decir, para compensar su exclusión de los procedimientos ejecutivos generales. Los mismos medios, por una parte, deben salvaguardar los derechos de los acreedores y, por el otro extremo, respetar las garantías constitucionales de los funcionarios públicos llamados a dar cumplimiento a esas obligaciones civiles del Estado, en cualquiera de sus formas.

III.-PRECEDENTES SOBRE LA EVENTUAL LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DE LA PROHIBICIÓN DE EMBARGO DE BIENES MUNICIPALES

NOVENO: Que la Excma. Corte Suprema, competente a la sazón para pronunciarse sobre la constitucionalidad de preceptos legales en los casos concretos sometidos a su conocimiento, tuvo oportunidad, a comienzos de 1999, de fallar un recurso de inaplicabilidad respecto del artículo 28 -actual 32- de la Ley N° 18.695, en sentencia de 29 de enero de ese año, recaída en el Rol N° 4.257/97, caratulado Luis Noemí Hauck y otros.

Resulta interesante adentrarse en los principales razonamientos del fallo desestimatorio de ese Tribunal, que discurren en la clásica senda tanto de la **continuidad de los servicios públicos** como de la regla de **legalidad presupuestaria**, para concluir que la norma impugnada en ese recurso, no es contraria a la Constitución.

En la primera de esas líneas, se sostiene que la inembargabilidad de los bienes y recursos municipales *“es un beneficio conferido por la ley más en favor de la comunidad destinataria de la acción del municipio, que en provecho de la corporación dueña de esos bienes y obligada a utilizarlos en los servicios que debe ejecutar para atender a las necesidades colectivas de la comuna en*

el marco de su competencia legal” (considerando 14°), de lo que se deduce que esta excepción “no puede calificarse de diferencia arbitraria o carente de asidero racional, puesto que ella persigue impedir que los servicios que los municipios deben prestar o financiar con tales bienes o recursos, se interrumpen o entraben como consecuencia de su embargo y realización en el pago forzado de obligaciones de las municipalidades” (considerando 15°).

La cavilación asociada a la legalidad presupuestaria se conecta más bien con el inciso segundo del artículo 28 -que, como se ha dicho, se corresponde con el inciso segundo del vigente artículo 32- por lo que se analizará más adelante;

DÉCIMO: Que si bien, en este caso, como se indicó en el considerando TERCERO, la requirente no confronta específicamente la prescripción del inciso primero del artículo 32, en examen, con las determinadas reglas constitucionales que aquélla transgrediría, este Tribunal realizará el ejercicio propuesto, para verificar si efectivamente se conforma o no con las normas de ese rango identificadas como avasalladas a propósito del inciso segundo del aludido precepto de la LOCMU, inciso este último que no es sino la manera de operacionalizar un mecanismo procesal compensatorio de apremio personal al alcalde, a cambio de las restricciones al embargo como medida compulsiva de apremio real.

No podemos sino coincidir - en este punto - con la resolución comentada de la Excma. Corte Suprema, cuando apostilla que el beneficio de inembargabilidad *“no es arbitrario en cuanto asegura la permanencia y continuidad de la acción del municipio en favor de la comunidad cuyas necesidades debe proveer, por imperativo de la propia Constitución y de la ley”* (considerando 17°). Agregaremos que si la igualdad no excluye la posibilidad de establecer una distinción razonable entre quienes no se encuentran en la misma condición, *“... ella no impide que*

la legislación contemple en forma distinta situaciones diferentes, siempre que la discriminación no sea arbitraria ni responda a un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas, o importe indebido favor o privilegio personal o de grupo” (STC Rol N° 280, considerando 24°, que cita al tratadista argentino Linares Quintana).

En esta perspectiva, si bien la declaración por el legislador de determinados bienes o derechos como inembargables puede apreciarse como constitucional, tal aproximación debe guardar proporcionalidad con la finalidad de protección de valores constitucionales, porque de otro modo ella chocaría con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que incluye también el derecho a que las resoluciones judiciales sean cumplidas. Como ha tenido oportunidad de manifestarlo el Tribunal Constitucional español, no es concebible la inembargabilidad de los bienes de las entidades locales que no estén patrimonialmente afectos a un uso público o a un servicio público, al menos en relación con la ejecución de una sentencia judicial (STC español N° 166/98, de 15 de julio de 1998).

Asimismo, desde el otro ángulo, no es posible en aras de la continuidad del servicio público imponer una virtual servidumbre personal al Alcalde, toda vez que los bienes municipales sean inembargables;

UNDÉCIMO: Que en nuestro ámbito constitucional, si bien el derecho a la tutela judicial efectiva no está reconocido en forma explícita en el texto de la Carta, tanto la doctrina como la jurisprudencia de este propio Tribunal lo entienden implícito en su artículo 19, N° 3°, que contempla la opción de todas las personas a acceder libremente a un tribunal de justicia para la protección de sus derechos (STC roles N°s 1470, considerando 9°; 1356, considerando 9°; 1418, considerando 9°; 1535, considerandos 18° y 25°, entre muchas otras). En íntima

relación con ese precepto, el artículo 76 incluye, dentro de lo que constituye la esencia de la jurisdicción -y consecuentemente del derecho a la acción, como integrante inescindible de su contenido-, la facultad del Poder Judicial de "*conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado*" (énfasis nuestro). La pregunta a resolver es si, entonces, la potestad exclusiva de la judicatura ordinaria de hacer cumplir las sentencias judiciales, podría verse afectada en su esencia por el legislador a través del establecimiento de una fórmula que impida, al único titular de la jurisdicción, dar vigencia efectiva a la prestación ordenada realizar. Obviamente, tal hipótesis le está vedada al legislador, no sólo por el inciso primero del artículo 76, citado, sino además, por el numeral 26° del artículo 19 de la mentada Carta.

Sin embargo, el balance o ponderación de los valores constitucionales en conflicto, es decir, la continuidad del servicio público por medio de la inembargabilidad, por una parte, y la eficacia de las resoluciones judiciales por medio del apremio personal al alcalde, si fuere necesario, por otra, no puede traducirse en una vulneración de las garantías constitucionales de este último, quien es persona intangible en el núcleo de sus derechos antes que funcionario público;

DUODÉCIMO: Que lo anterior admite, sin embargo, una doble matización. La primera es que, como se anticipara en la motivación 6ª, la inembargabilidad de los bienes patrimoniales del municipio no es absoluta, sino que alcanza sólo a aquellos que están destinados al funcionamiento de los servicios municipales, dejando al resto de los bienes municipales sujetos a la regla de apremio consustancial al derecho de prenda general de los acreedores, propia del derecho común.

El segundo matiz dice relación con la naturaleza y estructura del mecanismo de ejecución de las resoluciones

judiciales, previsto en general en el Título XIX del Libro I del Código de Procedimiento Civil, que consulta la hipótesis de embargo y enajenación forzosa de los bienes del deudor. Pues bien: el legislador ha sido muy categórico en el sentido de que las reglas del procedimiento de apremio **sólo tienen una aplicación supletoria**, únicamente para el supuesto de que la ley no haya dispuesto **"otra forma especial"** de cumplirla (artículos 233, inciso primero, y 235, inciso primero). Por consiguiente, si, como en la especie, la ley especial -el artículo 32, inciso segundo, de la Ley de Municipalidades- considera una forma particular para la ejecución de las sentencias que condenan a una corporación edilicia *"mediante la dictación de un decreto alcaldicio"*-, el embargo de bienes de la parte vencida no puede decretarse sin transgredir el mandato de los dos preceptos procesales antes aludidos, que simplemente lo proscriben para el evento de existir un procedimiento especial de ejecución, como el que se ha descrito.

De manera que, incluso en el evento de que la norma sobre inembargabilidad, tantas veces mentada, consignara una regla de inembargabilidad absoluta -que no es así, según latamente se ha explicado-, la inaplicabilidad requerida del inciso segundo no podría prosperar, toda vez que no tendría efecto sustancial en lo dispositivo del juicio en actual tramitación ante la justicia laboral y previsional, ya que se trata en este caso de definir los supuestos legales concretos del despacho del apremio, que el requirente considera legalmente improcedente puesto que ya se dictó el decreto municipal, en vez de una cuestión de inaplicación de la ley por motivos constitucionales.

Como es elemental discernir, existiendo un procedimiento especial para la ejecución de las resoluciones judiciales que condenan a los municipios a pagar una prestación dineraria -consistente en la

necesidad de librar el decreto alcaldicio respectivo-, el procedimiento ejecutivo común previsto en el artículo 435 de la recopilación procesal civil no puede tener aplicación al caso de que se trata. Ello, naturalmente, sólo respecto de los bienes indicados específicamente en el inciso primero del artículo 32 de la preceptiva municipal, procediendo el apremio en caso que el Alcalde sea remiso a dictar dicho decreto en forma.

Es sabido que el imperativo jurídico de dictar un decreto alcaldicio para hacer cumplir a la municipalidad una sentencia judicial ejecutoriada que la condena a pagar una obligación de dar, deriva a su vez del mandato que está establecido, en sede general (fiscal) de los juicios de hacienda, en el artículo 752 del Código de Procedimiento Civil, que simplemente se reproduce, en lo sustancial, en el ámbito municipal, en el inciso segundo del artículo 32 de la LOCM impugnado.

Sin embargo, es dable destacar que el hecho que el procedimiento ejecutivo de las obligaciones civiles municipales, esté sujeto a la especialidad vinculante de tener que emitirse un decreto alcaldicio de pago, no es más que una cuestión de forma para compatibilizar la ejecución judicial con las normas de administración financiera del Estado y de los municipios, pero no puede jamás importar que el alcalde esté habilitado para, por esa vía, dilatar o no cumplir las órdenes directas (imperio) o medios de acción conducentes que dispusiere un Tribunal, puesto que la **"...La autoridad requerida [el alcalde, en este caso] deberá cumplir sin más trámite el mandato judicial y no podrá calificar su fundamento u oportunidad, ni la justicia o legalidad de la resolución que se trata de ejecutar."**(artículo 76, inciso final, de la Constitución Política. Lo señalado entre corchetes es nuestro);

IV.- MEDIO ESPECIAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS QUE CONDENAN A UNA MUNICIPALIDAD

DECIMOTERCERO: Que, si bien están ligados, el principio de inembargabilidad es distinto e independiente de la necesidad jurídica de ejecución de las sentencias condenatorias que imponen el pago de una obligación civil a las municipalidades.

Como ha señalado FERRADA, la facultad que refiere el acápite inicial del inciso segundo del artículo 32 de la ley municipal es *“un privilegio cuyos antecedentes se remontan a la afirmación estricta del principio de separación de poderes en el derecho galo, pero que hoy pervive fundado en la protección de los intereses públicos que pudieran verse afectados con la ejecución directa de la sentencia en los bienes públicos y el respeto del principio de legalidad presupuestaria que regula la ejecución del gasto público”* (FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos: *“Las potestades y privilegios de la Administración Pública en el Derecho Administrativo Chileno”*, en: *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol 20, N°2, diciembre de 2007, p. 87).

La prescripción comentada tiene conexión con la atribución asignada al alcalde en el literal e) del artículo 63 de la misma Ley Orgánica de Municipalidades, en orden a *“[A]dministrar los recursos financieros de la municipalidad, de acuerdo con las normas sobre administración financiera del Estado.”* Con arreglo a esa normativa, no es posible hacer pagos con cargo a fondos municipales sin que ellos se dispongan mediante decreto alcaldicio, el que debe ser previamente visado por la unidad encargada de administración y finanzas, conforme al artículo 27, N° 3, de la misma ley. De esta suerte -y como lo subraya la Corte Suprema, en el fallo relacionado en los considerandos 9° y 10° precedentes- ***“la exigencia del decreto alcaldicio para cumplir las sentencias condenatorias no importa condicionar la ejecución de estos fallos a la aprobación de la autoridad municipal, sino sólo señalar la forma como ellos deben***

administrativamente llevarse a efecto" (énfasis nuestro, considerando 20°);

DECIMOCUARTO: Que la obligación ética y jurídica de los órganos de administración local de honrar sus compromisos patrimoniales, no los exime sin embargo del deber de mantener presupuestos financiados. Este imperativo, que el inciso primero del artículo 81 de la ley respectiva endosa al concejo, no obsta a introducir las modificaciones correctivas a que hubiere lugar, a proposición del alcalde, a través del examen trimestral de ingresos y gastos, fórmula arbitrada precisamente para atender déficits originados, entre otras causas, de pasivos contingentes derivados de demandas judiciales u otras que puedan no ser servidas en el marco del presupuesto anual.

A fin de proveer debidamente al cumplimiento de tal cometido, la ley hace responsables solidariamente al alcalde que no propusiere las modificaciones correspondientes o a los concejales que las rechacen *"de la parte deficitaria que arroje la ejecución presupuestaria anual al 31 de diciembre del año respectivo"*. Aun más, concede *"acción pública para reclamar el cumplimiento de esta responsabilidad"* (acápite final del inciso segundo del artículo 81, citado).

De todo lo cual se puede inferir que la preceptiva municipal provee un procedimiento específico dirigido a facilitar la satisfacción efectiva de las obligaciones de pagar sumas de dinero contraídas por las municipalidades, imponiendo responsabilidades a los órganos encargados de atender los pagos, aun cuando ellos generen déficits, si no agotan las medidas correctivas previstas al efecto.

De manera tal que el mero hecho de dictar el decreto municipal respectivo, sobre todo si su texto difiere el pago estableciendo plazos inconsultos en la ley y en el mismo fallo que se trata de cumplir, no es suficiente

para enervar el apremio, todo lo cual se desenvuelve en el ámbito de la mera legalidad y no amerita una inaplicación de la misma ley por motivos constitucionales;

DECIMOQUINTO: Que la metodología asumida en la Ley de Municipalidades para instar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que ordenan el pago de una obligación de dar por parte de una municipalidad, no viola la garantía constitucional de igualdad ante la ley. Se limita -en el inciso segundo, acápite inicial del artículo 32, ampliamente citado- a complementar la regla de inembargabilidad de los bienes patrimoniales de esas entidades, ya evaluada como constitucionalmente legítima, pero no discrimina arbitrariamente en perjuicio de los acreedores particulares, ni tampoco configura una premisa para despachar un apremio en contra de la persona del alcalde remiso, que pudiese estimarse violatoria de sus derechos constitucionalmente asegurados;

DECIMOSEXTO: Que similar argumentación permite concluir que la improcedencia del embargo como medio de aseguramiento procesal y su sustitución por la potestad reconocida a la propia Administración municipal para disponer la ejecución del fallo condenatorio, regulada detalladamente incluso en el trámite de modificación del presupuesto municipal para que el decreto que honra este pasivo contingente se encuentre financiado, se justifican en razón de velar por la legalidad presupuestaria y la necesaria continuidad del servicio público, que se encuentran en la base teórica de toda esta sistemática.

Tampoco, por ende, importa desconocer o distorsionar en medida esencial la competencia reconocida a los tribunales del fuero ordinario para hacer ejecutar lo juzgado, al tenor del artículo 76 del Texto Fundamental. Antes bien, por el contrario, facilita el cumplimiento de las resoluciones judiciales, reduciendo

la conflictividad que una ejecución intempestiva pudiere generar;

V.- ARRESTO DE ALCALDES COMO MEDIDA DE APREMIO

DECIMOSÉPTIMO: Que, finalmente, la propuesta central de la requisitoria constitucional se hace consistir en la presunta ilegitimidad constitucional de la medida de apremio misma, prevista en el acápite final del artículo 32, en el sentido que la procedencia de la medida de arresto consultada en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil respecto del alcalde en cuyo ejercicio se hubiere contraído la deuda que dio origen al juicio, configuraría apremio ilegítimo y prisión por deudas, prohibidas por diversas normas constitucionales y de derecho internacional de los derechos humanos, que se citan;

DECIMOCTAVO: Que el artículo 238 del Código mencionado es del tenor siguiente:

“Cuando se trate del cumplimiento de resoluciones no comprendidas en los artículos anteriores, corresponderá al juez de la causa dictar las medidas conducentes a dicho cumplimiento, pudiendo al efecto imponer multas que no excedan de una unidad tributaria mensual o arresto hasta de dos meses, determinados prudencialmente por el tribunal, sin perjuicio de repetir el apremio.”

Esta competencia asignada a los jueces, los autoriza para imponer multas o arrestos, determinados prudencialmente, para el caso de renuencia del condenado al cumplimiento de resoluciones *“no comprendidas en los artículos anteriores”*. Vale decir, estas medidas compulsivas pueden utilizarse tratándose de **resoluciones judiciales que no sean sentencias** o que, **siendo tales, se encuadren dentro de la hipótesis del artículo 235, N° 5°, del código procesal en lo civil**, norma esta última particularmente pertinente en la medida que se refiere a la suscripción de un instrumento, como es el caso del

decreto alcaldicio. (ANABALÓN SANDERSON, Carlos: "Tratado Práctico de Derecho Procesal Civil Chileno", vol 1º, 2ª edición, Concepción, reeditado por Librotec, 1966, pp. 298 y 299).

Además, el propio legislador se encarga de identificar diversos supuestos, en los que reenvía a este procedimiento, como v. gr. tratándose de las medidas prejudiciales precautorias del artículo 273, N°s 1º y 2º, que, rehusadas después de decretadas, habilitan al juez letrado competente para aplicar multas o arrestos "hasta de dos meses", susceptibles de repetirse si se mantiene la desobediencia, conforme a los artículos 274 y 276; de la negativa de aquel a quien se intenta demandar y que expone ser simple tenedor de la cosa a declarar el nombre y residencia de aquel a cuyo nombre la tiene o a exhibir el título de su tenencia, bajo apercibimiento de similar apremio, en el artículo 282; de la reluctancia a exhibir, sin justa causa, instrumentos en poder de un tercero, sancionable también con la indicada medida, en el artículo 349, y de la opción de imponer al litigante rebelde que no comparece al segundo llamado a absolver posiciones o que se niega a declarar o da respuestas evasivas, ante hechos no categóricamente afirmados en el pliego de posiciones, multas o arrestos hasta por treinta días, sin perjuicio de exigirle la declaración, contemplada en el artículo 349, todos del Código de Procedimiento Civil;

DECIMONOVENO: Que, del contexto en que se inserta el artículo 32, inciso segundo, acápite final, de la ley municipal, en su relación con el artículo 238 de la legislación procesal civil antes glosada, es dable advertir que las providencias de apremio a que hace alusión este último, no son susceptibles de emplearse respecto de alcaldes o ex alcaldes, salvo por la remisión expresa que a este mismo precepto hace la norma municipal comentada.

Pues bien: de estimarse que la obligación municipal está referida al pago de una suma de dinero, el procedimiento ejecutivo arbitrado en el numeral 3° del artículo 235 del código procesal en lo civil no sería de recibo, habida consideración de que éste sólo puede emplearse -como ya quedó suficientemente aclarado en el considerando 12°- en el caso que la ley no haya dispuesto otra forma especial de cumplimiento, como sí sucede en el caso de la especie. Por consiguiente, si no se pueden realizar bienes, porque no hay bienes embargables del deudor que hayan sido embargados, y la vía de apremio del artículo 238 es la única procedente al efecto, entonces el actual alcalde - que es en la especie aquel bajo cuya administración se contrajo la deuda, de origen judicial -, podrá ser apremiado por la regla del artículo evocado, para hacer cumplir una sentencia judicial que dispone el cumplimiento de una obligación legal (no meramente contractual).

Desde otro ángulo, si se asume que la única forma de obtener el cumplimiento de lo adeudado por la Municipalidad de La Ligua sería mediante la dictación del "decreto alcaldicio" de pago, ésta sería una obligación de hacer -firmar el decreto -, acto material que sólo el alcalde en ejercicio podría realizar, en su condición de órgano del Estado, por lo que no se divisa en el caso concreto su contradicción a la Constitución. Como fuere, si el mandato del artículo 32 es integralmente inconstitucional, como se postula ante esta Magistratura, el apremio estimado como único medio de compulsión que permitiría satisfacer el crédito de la actora, no podría tener lugar, porque el artículo 238, tantas veces mencionado, no otorga habilitación suficiente al efecto, pero tampoco podría cumplirse la obligación de manera alguna, ya que no se podría dictar el decreto de pago ni tampoco embargar y subastar directamente bienes municipales que son inembargables.

En otras palabras, la inaplicabilidad reclamada es desproporcionada, porque impediría, en el caso de prosperar, toda opción de cumplimiento forzado o ejecutivo de una obligación civil-laboral de la Municipalidad de La Ligua, judicialmente establecida;

VI.-PRECEDENTE SOBRE CONSTITUCIONALIDAD DE APREMIOS CONTRA ALCALDES Y PRINCIPIO DE DEFERENCIA AL LEGISLADOR

VIGÉSIMO: Que el tema de la legitimidad constitucional de los apremios contra alcaldes ha sido revisado por este Tribunal Constitucional particularmente en el Rol N° 1.145-08, a propósito de un juicio ventilado ante el 2° Juzgado Civil de Concepción, en causa "Varela con I. Municipalidad de Arauco", donde se impugnó la constitucionalidad del artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, en relación con el inciso segundo del artículo 32 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Se concluyó en la oportunidad que la aplicación de ambos artículos resultaba contraria al artículo 19, N°s 1°, inciso final, y 7°, letra e), de la Constitución Política (disidencias de los Ministros señores Colombo y Navarro), pero dejando expresa constancia de que este resultado era consecuencia de las características del caso concreto, toda vez que, abstractamente, *"no se configura, en este caso, un apremio ilegítimo de aquellos que se encuentran prohibidos por la Carta Fundamental sino que, por el contrario, se instituye una forma o modalidad de ejecución de una sentencia judicial, en cumplimiento de lo estatuido por el artículo 76 de la misma Constitución, de modo que no sólo se favorece el interés social sino que el funcionamiento mismo del Estado de Derecho"* (considerando 34°).

Es relevante puntualizar, con todo, que la propuesta de la requirente en ese caso, se orientaba en el mismo sentido al postulado en esta especie. En efecto, era el

alcalde de la Municipalidad de Arauco quien solicitaba la inaplicabilidad de los artículos 32, inciso segundo, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y 238 del Código de Procedimiento Civil, por entender que su aplicación en el caso concreto podía derivar en un apremio prohibido por la Carta Fundamental y afectar la libertad personal;

VIGESIMOPRIMERO: Que con antelación a la reforma introducida al artículo 32 de la Ley de Municipalidades en materia de apremios, por el artículo único de la Ley N° 19.845, la aplicación judicial del mecanismo previsto en el artículo 238 aludido había conducido a una situación extrema: 18 alcaldes se encontraban con orden de arresto por deudas contraídas por antecesores en sus cargos (antecedente proporcionado por el diputado informante Jaime Quintana en discusión en Sala de la Cámara de Diputados, Legislatura 348, sesión 29, de 4 de diciembre de 2002, p. 12). Es por ello que la idea matriz o fundamental del proyecto fue restringir el arresto como medida de apremio, a los alcaldes en cuyo período se contrajo la obligación, aspecto que no ha sido específicamente debatido en este caso, aunque se ha estimado aceptable (Sentencia rol N° 2438-2013, de 10 de abril de 2014).

Tal determinación se inserta plenamente en el contexto de la denominada teoría de la deferencia razonada, que se construye sobre dos pilares centrales: de una parte, el respeto a la autonomía del legislador y, complementariamente, la presunción de constitucionalidad de los actos del legislador;

VIGESIMOSEGUNDO: Que la posibilidad legal de llegar a apremiar al Alcalde por una deuda corporativa municipal, resulta razonable y prudente. La solución armoniza perfectamente, por lo demás, con el régimen de responsabilidad diseñado en nuestro ordenamiento constitucional, que, si bien no adhiere a un modelo

determinado, en su artículo 38, inciso segundo, remite al legislador, que en el artículo 44 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, consulta la falta de servicio como factor de imputación general, descartando la responsabilidad objetiva, salvo en aquellos casos en que el legislador, por excepción, la considera expresamente. En esta dirección discurre la sistemática jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema.

En la misma línea, el artículo 152 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695, en su texto refundido, coordinado y sistematizado vigente, fijado por el DFL N° 1 (Interior), de 26 de julio de 2006, especifica que las municipalidades *“incurrirán en responsabilidad por los daños que causen, la que procederá principalmente por falta de servicio”*. Para a continuación añadir: *“No obstante, las municipalidades tendrán derecho a repetir en contra del funcionario que hubiere incurrido en falta personal”* (inciso segundo del mismo artículo).

Y, a su turno, la falta personal ha sido definida como *“aquella separable del ejercicio de la función ya sea por tratarse de hechos realizados por el funcionario fuera del ejercicio de sus funciones, por ejemplo en el ámbito de su vida privada, o por tratarse de actos que obedecen a móviles personales, como cuando el funcionario obra con la intención de agraviar, apartándose de la finalidad de su función, o cuando ha existido por parte de éste una grave imprudencia o negligencia”* (C.S., *“Anabalón Martínez con Fisco”*, tres de noviembre de dos mil once, considerando 5°, Casación de Fondo, Rol 6200-2009).

Esta sección final del artículo 32 de la normativa orgánica municipal está diseñada, en consecuencia, en forma concordante con el modelo de responsabilidad concebido por el constituyente y desarrollado por el

legislador. El corolario salta a la vista: el ejercicio realizado por el legislador en la disposición infraconstitucional de marras encaja con fluidez y no excede el marco del dominio legislativo, primer presupuesto de la deferencia razonada;

VIGESIMOTERCERO: Que, como lo ha dicho el Tribunal Constitucional alemán, *“una ley no debe ser declarada nula si puede ser interpretada en consonancia con la Constitución”* (59BVerfGE 2,282, Decisión del Tribunal Constitucional Federal, Tomo 2, p. 282, citado por RIBERA NEUMANN, Teodoro: “El Tribunal Constitucional y su aporte al desarrollo del derecho”, en: Estudios Públicos N° 34, 1989, p. 224).

Se satisfacen entonces en la especie las condiciones que la doctrina establece para que el criterio fijado por el legislador en el precepto representado, deba ser respetado, por consideración a su correcto uso por su titular, inferencia que descarta todo viso de inconstitucionalidad, en el punto reseñado;

VIGÉSIMOCUARTO: Que, como ha resuelto consistentemente esta Magistratura Constitucional, la medida de apremio no es per se inconstitucional y no importa de suyo apremio ilegítimo o prisión por deudas, sobre todo si se trata de una medida proporcionada para dar cumplimiento a obligaciones legales (no meramente contractuales) y es dispuesta en ejercicio de la facultad de imperio de los tribunales, constitucionalmente establecida. (Véase, por todos, rol N° 2102-11, de 27 de septiembre de 2012, además de los precedentes allí citados);

VIGÉSIMOQUINTO: Que, por todas estas consideraciones, el requerimiento de inaplicabilidad de autos deberá ser rechazado.

VISTO lo dispuesto en los artículos 1°, 5° inciso final, 19 N°1, y 19 N°7, además del artículo 93, inciso primero, N° 6°, e inciso undécimo, de la Constitución

Política de la República, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 5, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia,

SE RESUELVE:

- 1) Que se rechaza el requerimiento de inaplicabilidad deducido a fojas 1.**
- 2) Se deja sin efecto la suspensión del procedimiento decretada por resolución de fojas 196, oficiándose al efecto.
- 3) No se condena en costas a la parte requirente por considerarse que tuvo motivo plausible para deducir su acción.

Se previene que los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto y Juan José Romero Guzmán concurren a lo resuelto, teniendo únicamente presente lo siguiente:

1º) Que lo que corresponde analizar en esta sede, de acuerdo a lo expresado en el requerimiento y en la resolución de admisibilidad, no es el inciso primero del artículo 32 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades referida al privilegio de la inembargabilidad parcial de los bienes municipales;

2º) Que, igualmente, si bien se impugna la integridad del inciso segundo del artículo 32 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, no resulta necesario examinar la primera frase de dicho inciso, esto es, aquella que establece que “[l]a ejecución de toda sentencia que condene a una municipalidad se efectuará mediante la dictación de un decreto alcaldicio”. En efecto, si se atiende a lo argumentado por el requirente, no existe reproche alguno a la disposición legal recién señalada. Por el contrario, parte importante de la

argumentación del requirente se sustenta en el cumplimiento del acto administrativo al que alude el precepto transcrito;

3º) Que, en consecuencia, lo que se objeta en el requerimiento dice relación con la facultad de los tribunales de justicia para dictar medidas de arresto conducentes al cumplimiento de ciertas resoluciones judiciales (artículo 238 del Código de Procedimiento Civil), en particular aquellas recaídas en juicios que ordenen el pago de deudas por parte de una municipalidad (artículo 32 de la Ley N° 18.695, inciso segundo, oración final);

4º) Que, no obstante, lo que se reprocha como inconstitucional no es el precepto legal propiamente tal, sino que la validez de la medida judicial de arresto en contra del alcalde de la Municipalidad de la Ligua, lo que, además, explica la alusión por parte del requirente a los artículos 6º y 7º de la Constitución. En efecto, en este caso concreto se está buscando dejar sin efecto, a través de la interposición de la acción de inaplicabilidad, la resolución judicial de apremio expedida por el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de la Ligua ante el incumplimiento por parte del requirente de la sentencia judicial que le ordenaba el pago de las indemnizaciones por despido injustificado de un ex profesor y funcionario de la Municipalidad. Ilustrativo de lo anterior es el alegato del requirente de que "el apremio aplicado se ha hecho para una situación no contemplada por el constituyente, apartándose el Tribunal recurrido del actuar conforme a la Constitución Política" (foja 3). En el mismo sentido, el requirente finaliza su escrito concluyendo que "[d]e esta forma, nos encontramos frente a una vulneración al derecho a la libertad personal del Sr. Alcalde de la Ilustre Municipalidad de La Ligua, que va más allá de lo

contemplado en las normas legales excepcionales que sirvieron de fundamento a la medida decretada, razón por la cual solicito a U.S.E., acoger el presente requerimiento por inconstitucionalidad" (fojas 9);

5°) Que esta Magistratura ha señalado, con anterioridad, que *"la inaplicabilidad no es vía idónea para declarar que un Tribunal ha actuado ilegalmente, aunque se alegue que, con ese actuar ilegal, se haya excedido la competencia y con ello afectado la Carta Fundamental; pues la acción constitucional referida sólo está llamada a pronunciarse en caso que la afectación de la Constitución Política se produzca en razón de la aplicación de lo dispuesto en un precepto legal."* (Roles N°s. 1008, 1018 y 1049)" (Rol N° 1386/2009, consid. 7°)" (Considerando séptimo del voto por rechazar, sentencia rol N° 1145, del año 2008,);

6°) Que, sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, y en referencia a la supuesta vulneración a lo dispuesto en el artículo 19 N° 1°, inciso cuarto de la Constitución, el cual *"prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo"*, cabe confirmar, para estos efectos, lo manifestado en el considerando trigesimocuarto de la sentencia rol N° 1145, el cual señala que *"es preciso recordar que el inciso final del artículo 19 N° 1 de la Constitución asegura a todas las personas que 'se prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo'. Recurriendo a diversas fuentes doctrinarias, este Tribunal ha afirmado que 'existen actuaciones legítimas de la autoridad jurisdiccional que pueden traducirse en apremios y que se encuentran plenamente amparadas en el artículo 19 N° 1 de la Constitución Política, con el propósito de obtener una conducta determinada, tratándose de situaciones en donde se encuentra comprometido el bien común y el interés social'* (Sentencia Rol N° 576-2006, considerando 16°). La

situación que se examina corresponde justamente a una de aquellas actuaciones legítimas de la autoridad jurisdiccional. [...] En consecuencia, no se configura, en este caso, un apremio ilegítimo de aquellos que se encuentran prohibidos por la Carta Fundamental sino que, por el contrario, se instituye una forma o modalidad de ejecución de una sentencia judicial, en cumplimiento de lo estatuido por el artículo 76 de la misma Constitución, de modo que no sólo se favorece el interés social sino que el funcionamiento mismo del Estado de Derecho". En el mismo sentido, los ex Ministros Juan Colombo y Enrique Navarro (quienes disintieron del voto de mayoría por acoger), destacaron que "existen actuaciones legítimas de la autoridad jurisdiccional que pueden traducirse en apremios, los que se encuentran plenamente amparados por el artículo 19 N° 1 de la Constitución Política, con el propósito de obtener una conducta determinada, tratándose de situaciones en donde se encuentran comprometidos el bien común y el interés social;" (Considerando decimoquinto del voto por rechazar, sentencia rol N° 1145, del año 2008);

7°) Que el requirente también ha alegado la vulneración del artículo 19 N° 7°, inciso segundo, letra b), el cual dispone que "[n]adie puede ser privado de su libertad personal ni ésta restringida sino en los casos y en la forma determinados por la Constitución y las leyes". Al respecto es posible sostener que la norma impugnada no vulnera dicha disposición constitucional, toda vez, en primer lugar, que la posibilidad de ser privado de libertad personal está expresamente establecida por norma de jerarquía legal y con directo sustento en el inciso 3° del artículo 76 de la Constitución, el cual faculta a los tribunales ordinarios de justicia (calidad que tiene aquel que decretó la medida de arresto) para impartir órdenes directas a la

fuerza pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren para hacer ejecutar sus resoluciones.

En segundo lugar, y entendiendo que la noción de legitimidad no se satisface con el estándar de legalidad, la medida no aparece como desproporcionada en atención al objetivo, el cual, por lo demás, resulta perfectamente lícito. En efecto, se trata de una medida de arresto por un tiempo relativamente reducido (5 días, no 15 días como en el causa rol N° 1006, ni la hipótesis de 2 meses en las que se basó la posición por acoger en la causa rol N° 1145). Asimismo, la deuda subyacente (a diferencia de lo discutido en la causa rol N° 1145) no es una de mero origen contractual, sino que corresponde a una obligación legal de carácter laboral. Igualmente, debe tenerse presente que el derecho de prenda general está limitado por el privilegio de inembargabilidad parcial, el cual se sustenta en una justificación de interés público; y

8°) Que, por último, el requirente también alude a la vulneración de la prohibición de la prisión por deudas establecida en tratados internacionales ratificados por Chile. Al respecto, y tal como el Tribunal lo ha manifestado reiteradamente, la prisión por deudas, la cual está prohibida por tratados internacionales ratificados por Chile, *"persiguen proscribir que una persona sea privada de su libertad como consecuencia del no pago de una obligación contractual, esto es, de aquella derivada de un acuerdo de voluntades que vincula a las partes en el ámbito civil"* (Sentencia rol N° 807, considerando decimotercero; sentencia rol N° 1145, considerando vigesimoquinto; y sentencia rol N° 2102, considerando trigesimoprimer). En otras palabras, *"cuando un tribunal impone la privación de libertad para compeler al cumplimiento de una obligación legal, ello no importa una vulneración de la prohibición de la prisión"*

por deudas" (Sentencia rol N° 2102, considerando trigesimoprimeros).

Se previene que la Ministra señora María Luisa Brahm Barril concurre a lo resuelto, compartiendo la prevención redactada por el Ministro señor Juan José Romero Guzmán, salvo en lo referente a los razonamientos explicitados en la motivación séptima, párrafo segundo, y en la motivación octava, de la misma.

Redactó la sentencia el Ministro señor Domingo Hernández Emparanza, y la prevención, el Ministro señor Juan José Romero Guzmán.

Notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 2432-13-INA

SRA. PEÑA

SR. BERTELSEN

SR. CARMONA

SR. GARCÍA

SR. HERNÁNDEZ

SR. ROMERO

SRA. BRAHM

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora Marisol Peña

Torres, y los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán y Ministra señora María Luisa Brahm Barril.

Se certifica que el Ministro señor Hernán Vodanovic Schnake concurrió al acuerdo y al fallo, pero no firma por estar haciendo uso de su feriado legal.

Se certifica que el Ministro señor Francisco Fernández Fredes concurrió al acuerdo y al fallo, pero no firma por estar haciendo uso de licencia médica.

Autoriza el Secretario Subrogante del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.