



2020

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

Sentencia

Rol 7641-2019

[25 de marzo de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 4º, INCISO
FINAL, DE LA LEY N° 19.983

CORPORACIÓN MUNICIPAL DE DESARROLLO SOCIAL DE POZO
ALMONTE

EN LOS AUTOS ROL N° 10 LE 2018, SOBRE QUERELLA INFRACCIONAL,
SEGUIDOS ANTE EL JUZGADO DE POLICÍA LOCAL DE POZO ALMONTE

VISTOS:

Con fecha 18 de octubre de 2019, la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Pozo Almonte, representada convencionalmente por Simón Alarcón Vásquez, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 4º, inciso final, de la Ley N° 19.983, en los autos Rol N° 10 LE 2018, sobre querella infraccional, seguidos ante el Juzgado de Policía Local de Pozo Almonte.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Ley N° 19.983

(...)

“Artículo 4. (...)

Se prohíbe todo acuerdo, convenio, estipulación o actuación de cualquier naturaleza que limite, restrinja o prohíba la libre circulación de un crédito que conste en una factura. Asimismo, queda prohibida la retención, destrucción, inutilización u ocultamiento de la copia cedible de



la factura, así como la no entrega del recibo señalado en la letra c) del artículo 5°. En caso de infracción, el juzgado de policía local correspondiente al domicilio del infractor aplicará una indemnización en favor del requirente, por el monto equivalente a dos y hasta cinco veces el valor de la o las facturas objeto de la infracción. El propio afectado, cualquier interesado, y las asociaciones gremiales u otras que representen a empresarios de cualquier tipo, siempre que gocen de personalidad jurídica, podrán incoar la acción judicial tendiente a la aplicación de esta sanción, la que será conocida por el tribunal conforme a las disposiciones de la ley N° 18.287. Para efectos de la percepción de la indemnización, el afectado requirente preferirá a cualquier interesado y éste, si tuviera interés económico comprometido previo al reclamo, a las referidas asociaciones.”.

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

La requirente explica que la gestión pendiente está constituida por una causa seguida ante el Juzgado de Policía Local de Pozo Almonte, sobre querella infraccional deducida en su contra. Se le requiere el pago de una indemnización de hasta 5 veces la suma de \$42.500.000.-, lo que correspondería al equivalente total de una factura electrónica de marzo de 2018, emitida por la empresa Telnet Limitada.

Señala que la requerida, en noviembre de 2018, dedujo dicha denuncia ante el Juzgado de Policía Local de Pozo Almonte reclamando la infracción de CORMUDESPA del artículo 4°, inciso final, de la Ley N° 19.983, "por la no recepción de la cuarta copia de factura". La actora de inaplicabilidad, indica a fojas 5, contestó la denuncia, excepcionando respecto a cuestiones vinculadas con la naturaleza jurídica de la factura, las oportunidades que tiene el deudor para objetar su cobro, y que la copia de la factura sólo tiene mérito ejecutivo si se cumplen requisitos del artículo 5° de la Ley N° 19.983, no bastando que ésta se tenga por irrevocablemente aceptada.

Agrega que la Ley N° 19.983 buscó consagrar un sistema jurídico y de aplicación general para la transferencia de crédito que emana de la factura, privilegiando la agilidad en el tráfico de créditos mercantiles, facilitando trámites de notificación por parte del cesionario al obligado al pago de la factura. Y, que se posibilita oponer las excepciones generales o específicas del procedimiento ejecutivo.

Explica que, de la historia fidedigna del establecimiento de la ley, se tiene que el estatuto de responsabilidad creado por el artículo 4°, inciso final, de la Ley N° 19.983, aunque no es una forma de responsabilidad administrativa ni penal, tampoco es un régimen de responsabilidad civil tradicional, pues no es reparativo.

Mas, la norma cuestionada, sanciona al infractor con una indemnización punitiva a favor del denunciante.

El precepto legal impugnado además genera un estatuto de responsabilidad objetiva disociado del elemento daño; y establece un régimen de responsabilidad con una



evaluación legal de los perjuicios disociada del elemento culpabilidad. Así, explica que carece de garantías sustantivas ni procesales.

Por lo expuesto es que se generan contravenciones a la Constitución, añade la requirente. La norma cuestionada establece una diferencia arbitraria, creando un estatuto de indemnizaciones punitivas inadecuado, innecesario y desproporcionado en sentido estricto. El inciso final del artículo 4 de la Ley 19.983 no es idóneo, útil ni adecuado para conseguir la finalidad perseguida por el legislador.

Expone que es una norma que se funda en el supuesto genérico de que los vendedores siempre cumplan íntegramente sus contratos, entregando las mercaderías o prestando el servicio en tiempo y forma.

Bajo aquel supuesto, agrega que parece razonable que el comprador tenga la obligación de estampar el recibo en la cuarta copia de la factura y que se sancione poderosamente el incumplimiento en acusar tal recibo. Pero aquel es un supuesto falso del legislador. Son infinitas las situaciones en que los vendedores entregan mercaderías o prestan servicios en tiempo, calidad o cantidad distintas a las contratadas por el comprador o beneficiario.

Refiere que la norma no es idónea. No facilita la circulación de un crédito contenido en una factura que obligar al supuesto deudor a tener que aceptar y recibir una factura cuya causa es controvertida.

La norma, argumenta, no es necesaria para el fin buscado. Su objetivo, que es promover su cesibilidad y fomentar la rapidez en el tráfico del crédito contenido en una factura, se cumple igualmente -pero de modo menos lesivo- con otros resguardos contenidos en la propia Ley 19.983. Por ello es que la norma es desproporcionada, porque no genera beneficios para el interés general. El precepto impugnado establece una indemnización punitiva que el tribunal aplica sin las garantías de un procedimiento racional y justo, con indefensión del denunciado.

El artículo 4°, inciso final, de la Ley N° 19.983 establece presunciones probatorias a favor del denunciante, y limitaciones en la posibilidad de defensa sustantiva del denunciado. El denunciante no tiene necesidad de rendir prueba sobre el dolo o culpa del denunciado, porque no es un requisito sustantivo de la responsabilidad alegada. El denunciado no puede defenderse alegando la ausencia de dolo o culpa.

Añade la requirente que la norma omite toda exigencia de imputabilidad de la conducta. No se exige dolo o culpa. Se trata de una especie de responsabilidad objetiva o estricta. El denunciante no tiene necesidad de acreditar la existencia ni la cuantía de los perjuicios, pues éstos se encuentran evaluados por el legislador, sin que la existencia de un daño real y cierto sea requisito sustantivo. El denunciado tampoco puede defenderse ni rendir prueba al respecto y está imposibilitado procesalmente para justificar su incumplimiento acreditando la falta de prestación del servicio por el emisor de la factura. Aquel hecho solamente puede discutirse ante el Juzgado Civil



respectivo -en la gestión preparatoria de la vía ejecutiva, o más tarde en el juicio ejecutivo- por lo que se le restringe su derecho de defensa.

Agrega que el precepto impugnado establece una limitación u obligación al dominio que escapa su función social y sanciona al denunciado con una privación patrimonial arbitraria. El legislador del año 2009 no tuvo a la vista ninguno de los motivos que comprenden la función social de la propiedad al establecer la exorbitante limitación u obligación patrimonial que supone el artículo 4°, inciso final, de la Ley N° 19.983. Ni los "intereses generales de la Nación" ni la "utilidad pública" sirven para justificar una medida punitiva civil como la que se reprocha.

Por lo expuesto solicita que el libelo sea acogido.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 6 de noviembre de 2019, a fojas 61, disponiéndose la suspensión del procedimiento. A su turno, en resolución de fecha 25 de noviembre de 2019, a fojas 66, se declaró admisible, confiriendo traslados de estilo.

Traslados

A fojas 73, con fecha 20 de diciembre de 2019, evacúa traslado Telnet Comunicaciones Ingeniería Limitada, solicitando el rechazo del requerimiento.

Comienza analizando lo pedido por la requirente. Refiere que, en un proceso regido por el principio dispositivo, con una litis trabada a partir de lo pedido por la actora, la parte petitoria del libelo es la que debe contener las pretensiones del actor que se hacen valer ante este Tribunal para su conocimiento y fallo. En este caso no se indican de forma clara y precisa las normas constitucionales que se estiman agredidas, cuestión insalvable y que impide que exista un pronunciamiento sobre dichas normas, so pena de infringir el principio de competencia específica, que constituye un verdadero requisito de validez del proceso de inaplicabilidad.

Refiere que la requirente no expone con claridad el estado de la gestión invocada, agrega elementos de una investigación penal que nada tiene que ver con la gestión invocada y no explica el efecto de aplicación decisiva de la preceptiva cuestionada, todas cuestiones que impiden que el requerimiento prospere.

Luego analiza las características en que se inserta la sistemática de la Ley N° 19.983. Explica que no se está en presencia de una norma arbitraria, sino que es un precepto establecido para garantizar la cadena de pagos a las pymes y facilitar la cesión factorización de créditos y dar liquidez a la cadena de pagos, transformando a la factura en título de crédito autónomo.



Por ello es que la norma ha sido declarada conforme con la Constitución, en sede de control preventivo y en inaplicabilidad, cuestión estrechamente vinculada con la presunción de constitucionalidad.

Respecto de lo alegado por la requirente, indica que no hay vulneración a la garantía de igualdad ante la ley. Analiza el devenir constitucional de esta garantía en el constitucionalismo chileno.

Explica que el requerimiento no quiere construir un conflicto de restablecimiento de igualdad, sino todo lo contrario, el resultado de acoger la acción es generar un privilegio: eludir el régimen de títulos ejecutivos y el no pagar facturas sin haberlas objetado, creando un estatuto especial con nombre y apellido al respecto.

La norma tiene una justificación racional, al equiparar el procedimiento de cobro de la factura con otros procedimientos similares establecidos para instrumentos de la misma especie. La norma cuestionada es plenamente razonable y no genera discriminación alguna.

Tampoco, agrega, se producen transgresiones al debido proceso. La normativa cumple con los estándares constitucionales del racional y justo procedimiento fijados por esta Magistratura, agregando que la requirente tuvo oportunidad de ejercer todos sus derechos procesales en la gestión invocada y que jamás objetó por falsedad ideológica ni por cuestionamientos a los servicios las facturas que motivan la gestión, por lo cual, atendido su estado procesal, las normas impugnadas no resultan de aplicación decisiva en la gestión pendiente invocada, pues su defensa acerca del contenido de las facturas debió plantearse en la oportunidad procesal correspondiente, cuestión que ya precluyó.

Agrega que la irrenunciabilidad del derecho a defensa se establece solamente en materia penal y ello es coherente y razonable, pues el orden penal es la máxima afectación de derechos. No ocurre lo mismo con las otras áreas del derecho, como la gestión invocada, que no está cubierta por la irrenunciabilidad. Fue la inactividad de la propia requirente la que genera el hecho de no haberse defendido, pudiendo hacerlo.

Finaliza argumentando que no se vulnera el derecho de propiedad. Siguiendo lo fallado en STC Rol N° 1564, la norma cuestionada reconoce su fundamento en la función social de la propiedad y en el orden público económico, relacionados con el bien jurídico que el legislador quiso proteger.

Por lo expuesto solicita el rechazo del requerimiento deducido.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 16 de enero de 2020 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos, por la parte de Telnet Comunicaciones Ingeniería



Limitada, de la abogada doña Bárbara Muñoz Quevedo, adoptándose acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

I) CONFLICTO CONSTITUCIONAL SOMETIDO A ESTA MAGISTRATURA

PRIMERO: De conformidad con lo previsto en el artículo 93, incisos primero, N° 6° y decimoprimeros de la Constitución Política de la República, en la acción deducida en autos se solicita la inaplicabilidad del inciso final del artículo 4° de la Ley N° 19.983, que “Regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a copia de la factura”, en atención a que su aplicación al caso específico de que se trata, resultaría contrario a los artículos 19 numerales 2°, 3°, inciso 6° y 24° de la Carta Fundamental.

SEGUNDO: El aludido artículo 4° de la Ley N° 19.983, en su texto modificado por la Ley N° 20.323, señala textualmente:

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

- a) Que haya sido emitida de conformidad a las normas que rijan la emisión de la factura original, incluyendo en su cuerpo en forma destacada la mención “cedible”, y*
- b) Que en la misma conste el recibo de las mercancías entregadas o del servicio prestado, con indicación del recinto y fecha de la entrega o de la prestación del servicio y del nombre completo, rol único tributario y domicilio del comprador o beneficiario del servicio de identificación de la persona que recibe, más la firma de éste último. En el evento que se omitiere consignar en el acto de recibo el nombre completo, rol único tributario o domicilio del comprador o beneficiario del servicio, se presumirá que son los que se consignan en la factura. Si se omitiere consignar el recinto de entrega, se presumirá entregado en el domicilio del comprador o beneficiario del servicio señalado en la factura.*

En caso de que en la copia de la factura no conste el recibo mencionado, sólo será cedible cuando se acompañe una copia de la guía o guías de despacho emitida o emitidas de conformidad a la ley, en las que conste el recibo correspondiente. Para estos efectos, el emisor de la guía o guías de despacho deberá extender una copia adicional a las que la ley exige, con la mención “cedible con su factura”.

Para los efectos previstos en la letra b) y en el inciso anterior, se presume que representa al comprador o beneficiario del servicio la persona adulta que reciba a su nombre los bienes adquiridos o los servicios prestados.



Se prohíbe todo acuerdo, convenio, estipulación o actuación de cualquier naturaleza que limite, restrinja o prohíba la libre circulación de un crédito que conste en una factura. Asimismo, queda prohibida la retención, destrucción, inutilización u ocultamiento de la copia cedible de la factura, así como la no entrega del recibo señalado en la letra c) del artículo 5°. En caso de infracción, el juzgado de policía local correspondiente al domicilio del infractor aplicará una indemnización en favor del requirente, por el monto equivalente a dos y hasta cinco veces el valor de la o las facturas objeto de la infracción. El propio afectado, cualquier interesado, y las asociaciones gremiales u otras que representen a empresarios de cualquier tipo, siempre que gocen de personalidad jurídica, podrán incoar la acción judicial tendiente a la aplicación de esta sanción, la que será conocida por el tribunal conforme a las disposiciones de la ley N° 18.287. Para efectos de la percepción de la indemnización, el afectado requirente preferirá a cualquier interesado y éste, si tuviera interés económico comprometido previo al reclamo, a las referidas asociaciones”;

TERCERO: Se reprocha por inconstitucionalidad el inciso final del artículo 4 de la Ley 19.983 en la parte que dispone: “así como la no entrega del recibo señalado en la letra c) del artículo 5°”; y la parte que, sancionando esta conducta agrega: “En caso de infracción, el juzgado de policía local correspondiente al domicilio del infractor aplicará una indemnización en favor del requirente, por el monto equivalente a dos y hasta cinco veces el valor de la o las facturas objeto de la infracción”.

Es decir, es la no entrega del recibo de las mercaderías o servicios que al momento de su recepción debe efectuar el comprador o beneficiario del servicio (o su representante), la que se sanciona con una indemnización a favor del denunciante por el monto equivalente a dos y hasta cinco veces el valor de la o las facturas objeto de la infracción, en el pasaje de la disposición que se reprocha.

CUARTO: La disposición cuestionada, en su integridad, fue objeto de control preventivo de constitucionalidad en la sentencia Rol N° 1.270 de este Tribunal, de 2 de diciembre de 2008, que recayó en el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que modificó la Ley N° 19.983 “con el objeto de facilitar la factorización de facturas de pequeños y medianos empresarios (...)” (c. 1° de la sentencia mencionada).

QUINTO: Que, con ocasión del control preventivo obligatorio de la norma, esta Magistratura señaló, en el considerando 2° de su parte declarativa, lo siguiente:

“Que la disposición comprendida en el artículo único, N°2; letra b), del proyecto remitido, sólo en cuanto confiere una nueva atribución a los Juzgados de Policía Local, es orgánica constitucional y constitucional”.

SEXTO: Entonces, la sentencia citada se pronunció exclusivamente sobre el carácter orgánico constitucional del recién citado pasaje, esto es, aquél que entrega competencia para conocer de la controversia jurídica entre partes al Juzgado de Policía Local, dentro de un procedimiento de control obligatorio y abstracto de constitucionalidad. Por lo tanto, el objeto de dicho pronunciamiento es, por su



naturaleza, distinto al control que esta Magistratura realiza en sede de inaplicabilidad y recae sobre otra parte de la misma disposición legal.

II) CONSIDERACIONES PREVIAS

1.- Cuestiones sobre las cuales el Tribunal Constitucional no se pronunciará

SÉPTIMO: Conforme a lo señalado en el considerando anterior, se procederá a analizar la norma cuya inconstitucionalidad se reprocha en su aplicación al caso concreto, teniendo en consideración la naturaleza misma del instituto de la inaplicabilidad. Como es sabido, no es tarea de esta Magistratura corregir en sede de inaplicabilidad, la falta de diligencia que pudiera haber tenido el solicitante o una de las partes en la gestión o juicio pendiente, para hacer valer los derechos que le confiere la ley. La atribución del Tribunal se reduce a constatar si la aplicación del precepto legal impugnado al caso concreto producirá efectos que pudieran ser considerados contrarios a lo preceptuado por la Constitución.

OCTAVO: Además, es menester señalar que esta Magistratura tiene claro que no le corresponde, en el examen que debe realizar de esta acción, emitir pronunciamiento alguno respecto de las decisiones adoptadas por el tribunal que conoció o está conociendo de la gestión, ni en torno a las consideraciones que el juez a quo tuvo al resolver la denuncia infraccional, por equivocadas que éstas pudieren haber sido. Tal extremo es propio de la jurisdicción en que se encuentra radicado el asunto de fondo.

2.- Historia del régimen jurídico de la factura

NOVENO: Las facturas han sido definidas por nuestra doctrina como *“documentos que pueden emitir los contribuyentes de los impuestos del D.L. N° 825 en la enajenación de bienes corporales muebles y/o prestación de servicios, afectos o exentos que efectúan con cualquier persona natural o jurídica que hubiese adquirido los bienes para su reventa, uso o consumo o que tengan la calidad de prestadores de servicios.*

“En cuanto a su naturaleza jurídica, se trata de un verdadero contrato escrito que justifica ingresos y egresos y que debe ser congruente principalmente con la caja y otros libros de contabilidad y es el título de dominio del comprador para hacerlo valer en distintas oportunidades”. (José Luis Zavala Ortiz: *“Facturas Falsas”*. Editorial Puntotext S.A., Santiago Chile, 2006, pp. 33).

DÉCIMO: De la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N° 19.983, de fecha 15 de diciembre de 2004, modificada por la Ley N° 20.323, de 29 de enero de 2009, es posible inferir que la intención del legislador fue facilitar o favorecer, por medio su normativa, la libre circulación de las facturas, dotándolas de menor rigidez y mayor eficacia.



DECIMOPRIMERO: En efecto, emana de tal historia fidedigna que el legislador tuvo en cuenta, al introducir esta preceptiva, tanto la necesidad de adecuar la naturaleza de la factura a las normas sobre transferencia de créditos personales o nominativos, como dotar a dicho instrumento de mayor agilidad para su cesión. Asimismo, pretendió eliminar las dificultades para el cobro del importe consignado en ella, para lo cual le confirió mérito ejecutivo a la cuarta copia, consagrando supuestos cuya intención es la protección de los intereses de los involucrados en su cesión y, también, un procedimiento de reclamo contra el contenido de la factura, que amplió su espectro de aplicación más allá del simple reclamo que contempla el artículo 160 del Código de Comercio, que sólo alcanza al contrato de compraventa.

Así, el legislador, intentó darles eficacia ejecutiva a las facturas y reforzar los medios que tiene el acreedor para lograr su cobro efectivo, buscando asegurar que no se interrumpa una verdadera “cadena de pagos” que existe a todo lo largo de la actividad económica comercial.

DECIMOSEGUNDO: No obstante lo anterior, fue necesaria su modificación por la Ley N° 20.323, de 29 de enero de 2019, ya que durante la aplicación de la ley se demostró que en los hechos no se cumplían algunos presupuestos, lo que restaba eficacia a sus normas. Así, las modificaciones que se propusieron tenían el preciso objeto de solucionar estos inconvenientes, de tal forma que la cesión de los créditos fuera materialmente eficiente y la factura cumpliera con los requisitos necesarios para llegar a ser título ejecutivo.

De esta manera, la misma moción que dio impulso a esta reforma, señala situaciones de hecho de frecuente ocurrencia, que impiden o dificultan la cesión del crédito contenido en una factura, como son: la oposición de las empresas a que sus proveedores cedan sus facturas a empresas de factoring; la retención de la cuarta copia cedible por parte de la empresa deudora, y la negativa de éstas a aceptar la notificación por parte de una empresa de factoring, de que una determinada factura le ha sido cedida por su proveedor. Todo esto - señala la propuesta legislativa - se opone abiertamente al espíritu que inspiró al legislador, orientado a neutralizar la posición dominante que ostentan algunas empresas (Historia de la Ley N° 20.323, Moción Parlamentaria, Cámara de Diputados, Boletín N° 4928-26, pp. 3 y 4).

Es en razón de ello que la iniciativa parlamentaria propone, en un principio, una modificación al artículo 4° que resguarde la libre circulación de un crédito mediante la entrega de la cuarta copia de la factura, prohibiendo no tan sólo las estipulaciones que la puedan afectar, sino también los acuerdos, convenios y actuaciones a los que se ve expuesto el vendedor debido a la posición dominante en que se encuentra el comprador.

Luego, es en la discusión en particular de la Comisión de Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, que el representante del Ejecutivo propuso la necesidad de dar un carácter aún más coercitivo a la norma, señalando claramente las prohibiciones en esta materia, y



estableciendo sanciones y procedimientos en caso de infracción. Asimismo, sostuvo que la principal diferencia entre la propuesta original contemplada en la moción, y la indicación del Ejecutivo, radica en que esta última prevé la aplicación de una pena, equivalente a una indemnización legal de perjuicios, por el mismo monto, pero en beneficio de quien ha resultado perjudicado con las conductas constitutivas de la infracción. Todo ello habida consideración de que el legislador siempre tuvo como objetivo mejorar la relación desigual y asimétrica que se da entre las micro y pequeñas y las grandes empresas, que propicia la actitud de esta últimas de impedir o dificultar la cesión de la cuarta copia de la factura. Sobre ello, los Diputados que integraron la Comisión respectiva estuvieron plenamente de acuerdo, lo que dio nacimiento a la actual redacción del artículo 4°, inciso final, de la Ley N° 19.983, cuya inaplicabilidad se reclama. (Historia de la Ley N° 20.232, Informe de Comisión de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, p. 19).

III) PRIMER ARGUMENTO DE FONDO: IGUALDAD ANTE LA LEY

DECIMOTERCERO: Señalado lo anterior, pasaremos a hacernos cargo de los argumentos del requirente.

El primero de ellos es que la norma impugnada configura una diferenciación arbitraria y contraria al principio de proporcionalidad, sobre la base del artículo 19 N° 2°, no concurriendo los elementos de idoneidad, necesidad ni proporcionalidad de la sanción, por cuanto el legislador no consideró situaciones de recepción de facturas cuya causa es controvertida, ya sea por ser defectuosos o falsos los créditos que contienen. Se precisa que se trata de “una norma que se funda en el supuesto genérico de que los vendedores -PYMES o cualquier otro- siempre cumplan íntegramente sus contratos, entregando las mercaderías o prestando el servicio en tiempo y forma. Bajo aquel supuesto, parece razonable que el comprador tenga la obligación de estampar el recibo en la cuarta copia de la factura y que se sancione poderosamente el incumplimiento en acusar tal recibo. Pero aquel es un supuesto ingenuo, por no decir, falso, del legislador”.

Añadiendo luego que “Son infinitas las situaciones en que los vendedores entregan mercaderías o prestan servicios en tiempo, calidad o cantidad distintas a las contratadas por el comprador o beneficiario. Pensemos en el incumplimiento tardío, o en el incumplimiento parcial del vendedor, entregando tarde, menos o de modo defectuoso lo comprometido. Pensemos también en situaciones de incumplimiento total del vendedor, o derechamente, casos de estafa o fraude, cuando el emisor de una factura no ha entregado ninguna mercadería o prestado ningún servicio” (fojas 18).

DECIMOCUARTO: Respecto de reproche, menester es considerar que nuestra Constitución no recoge explícitamente el principio de proporcionalidad, pero los intérpretes constitucionales no pueden sino reconocer manifestaciones implícitas de este principio, que devienen en su consagración general dentro del ordenamiento.



Así, la doctrina ha considerado que este principio se encuentra claramente integrado dentro de aquéllos inherentes del Estado de Derecho y está en la base de los artículos 6° y 7° de la Constitución, como así también en la prohibición de conductas arbitrarias (artículos 19 N° 2°) y en la garantía normativa del contenido esencial de los derechos (artículo 19 N° 26°). Asimismo, en el debido proceso, reconocido en el ordinal 3°, inciso 7° y en el reconocimiento de la igual repartición de tributos, recogido en el artículo 19, N° 21° de la Carta Fundamental. (ARNOLD, Rainer; MARTÍNEZ, José Ignacia; y ZÚÑIGA, Francisco: “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en Estudios Constitucionales, año 10, N°1, 2012, pp. 86-87).

Por su parte, esta Magistratura ha detectado manifestaciones del principio en varios otros preceptos fundamentales, entre los cuales en el artículo 18, relativo a la proporcionalidad en el trato igualitario entre candidatos de partidos políticos e independientes (STC Rol N° 67-89). Se ha entendido igualmente que el artículo 19, numeral 2° opera como un parámetro de igualdad para evaluar la diferenciación (STC Rol N° 986-07, c. 32°) o como efecto de las consecuencias jurídicas de aplicar determinadas normas (STC Rol N° 1463-09, cc. 21° al 38°). En el artículo 19, numeral 3°, en lo que dice relación con la incidencia del debido proceso en una aplicación proporcional de penas penales, sanciones administrativas y medidas restrictivas (Rol N° 3000, c. 12°). Similar interpretación se ha extraído del artículo 19, numeral 7°, en lo que dice relación con arrestos proporcionales a un objetivo constitucionalmente válido (Rol N° 1518-09, cc. 13° y 14°), o en la proporcionalidad respecto de la determinación de incrementos de los beneficios a los pensionados, esta vez en relación con el artículo 19, numeral 18°, de la Constitución (Rol N° 790-07, cc. 30° al 36°).

Igualmente, existen variadas sentencias sobre la proporcionalidad de los tributos, propia de los artículos 19, numeral 20°, y 65, numeral 1°, así como en las limitaciones del derecho de propiedad. A todo lo anterior, finalmente, se suele agregar que el principio de proporcionalidad es estructurante de los estados de excepción constitucional, según lo disponen los artículos 39 y 44 de nuestra Carta Fundamental.

De todo lo cual se puede inferir el amplio reconocimiento en nuestra sistemática constitucional de este principio, independiente de su no consagración explícita.

DECIMOQUINTO: Luego, es menester afirmar que no toda distinción de trato comporta una vulneración del derecho a la igualdad. Ello no ocurrirá cuando el trato diferencial *“sea razonable, objetivo, proporcional y no lesione los derechos humanos”*, como lo ha puntualizado la Corte IDH (Caso Vélez Loor vs. Panamá de 23.11.2010, párr. 248).

En similar tesitura, esta Magistratura Constitucional ha declarado que “[E]l juicio de igualdad exige analizar si la diferenciación legislativa obedece a fines objetivos y constitucionalmente válidos que excluyan la presencia de la arbitrariedad. De este modo, resulta sustancial efectuar un examen de racionalidad de la distinción, a lo que debe agregarse la sujeción a la proporcionalidad, teniendo en cuenta las situaciones



fácticas reguladas por la ley, su finalidad y los derechos del afectado, que debe estar en condiciones de tolerar tal afectación” (Rol 784, c. 20°. En el mismo sentido, roles 1170, cc. 13° y 15° y 2437, c. 35°, entre muchos otros).

DECIMOSEXTO: Que tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional comparada dan cuenta de la socorrida utilización del denominado **test de proporcionalidad**, desarrollado por **ALEXY** y especialmente recogido por las cortes constitucionales europeas y con creciente frecuencia, en el entorno latinoamericano.

Conforme a su configuración dogmática, este instrumento metodológico – aplicable a toda intervención en el ámbito de la libertad y propiedad de las personas - es susceptible de desglosarse en cuatro elementos o subprincipios:

- a) La intervención debe perseguir una **finalidad legítima**:
- b) Tal finalidad debe ser adecuada e **idónea** para la promoción o realización de dicho objetivo legítimo:
- c) Al efectuar el jue el juicio de ponderación, debe preferir, entre varias alternativas de intervención, la que sea menos gravosa para los derechos involucrados (intervención mínima o **proporcionalidad en sentido estricto**), de manera que la intensidad de la intervención sea proporcionada a la urgencia o necesidad de los objetivos propuestos.

Este último requisito – tal vez el más importante para la protección de la libertad individual - conlleva una ponderación entre el interés del individuo y el interés público, teniendo en cuenta la situación particular del primero y siempre cuidando que el derecho en juego no pueda quedar anulado o negado en su dimensión esencial.

DECIMOSÉPTIMO: Que, **en punto a la legitimidad de la medida impugnada**, cabe desde luego precisar que el artículo 4°, inciso final de la Ley que Regula la Transferencias y Otorga Mérito Ejecutivo a la Copia de la Factura, como lo ha señalado el mismo actor constitucional de autos, no presente un problema de constitucionalidad que radique en el espíritu y finalidad del precepto (fojas 17). Como hemos apuntado, la finalidad perseguida por el legislador en la modificación y reflejada en la redacción de la disposición cuestionada, fue hacer frente a los obstáculos que limitaban la cesión del crédito en la factura y que tenían su origen en la posición dominante de algunas empresas, dando lugar a un alejamiento del espíritu de la norma, en su aplicación concreta.

Entonces, el fin que se ha buscado tutelar es la regularidad de la cadena de pagos o la libre circulación del crédito, en vista de su importancia para el buen funcionamiento del orden económico y mercantil, en el entendido que la no entrega del recibo de una factura (así como cualquier actividad que restrinja o prohíba la circulación del crédito que consta en dicho documento), evidencia una conducta sospechosa de abuso o fraude, que el legislador estima conveniente prevenir.



De allí la conclusión en orden a que la finalidad que tuvo en vista la ley, en el texto que se materializa en la norma impugnada, esté determinada por razones constitucionalmente legítimas.

DECIMOCTAVO: Que, en lo tocante a la **idoneidad** de la prescripción cuestionada para incentivar la protección del objetivo constitucional, primeramente, hay que mencionar que el artículo 4° establece los supuestos o requisitos que debe contener la copia de la factura para que quede apta para su cesión, y en su literal b) exige la constancia del recibo de las mercaderías entregadas o de los servicios prestados. Por su parte, la misma disposición en su inciso final señala: *“Asimismo, queda prohibida (...) la no entrega del recibo señalada en la letra c) del artículo 5°”*.

Se desprende entonces claramente, de su tenor literal, que la constancia en el recibo de la prestación del servicio – como se describe en los hechos del caso concreto – es de fundamental importancia, por la obligación legal que genera, tanto para la cesibilidad del crédito, como para que la factura tenga mérito ejecutivo y así lograr su cobro. En especial, para lograr el objetivo del artículo 5°, es decir, que constituya un título circulatorio con suficiente fuerza ejecutiva y facilitar la circulación del crédito que contiene.

DECIMONOVENO: Sin perjuicio de ello, hasta ahora sólo nos hemos referido al nivel de trascendencia que reviste el recibo de la cuarta copia de la factura, siendo necesario preguntarse, además, si considerar como infracción la omisión del recibo resulta la medida constitucionalmente idónea para evitar la vulneración del bien jurídico protegido por el legislador.

Al respecto, se podría argumentar en un principio y desde un punto de vista meramente abstracto, que la idoneidad de la medida es tal por cuanto las sanciones establecidas por el legislador y reprochadas por el requirente, irían en beneficio tanto de los prestadores de servicios o acreedores como de los compradores, beneficiarios o deudores, en la medida que para ambos grupos es de interés que el ordenamiento constitucional y legal les proporcione instrumentos previsibles que coadyuven al fortalecimiento del comercio y su buen funcionamiento (STC Rol N° 1564, c. 53°). Sin embargo, nos encontramos en sede de inaplicabilidad, por lo que esta Magistratura se encuentra mandatada orgánica y constitucionalmente a pronunciarse en base a las circunstancias de hecho que presenta el caso concreto y respecto del efecto inconstitucional que produce la norma impugnada en su específica aplicación.

VIGÉSIMO: Siguiendo en esta secuela argumental, es sostenible postular que la medida de sancionar el simple hecho de no recibir la copia de la factura, no es del todo idónea para satisfacer el fin jurídico protegido, por cuanto obliga legalmente, sin mayores consideraciones, al deudor o beneficiario a aceptar y recibir una factura cuya causa de emisión es cuestionada, por lo que presenta la aptitud potencial de promover la circulación y cesibilidad de créditos defectuosos o falsos en relación a su causa. Todo esto, habida consideración, y como ya hemos señalado en este laudo, que la



medida sólo responde a la noción abstracta de considerar la conducta como un abuso o fraude del comprador.

Pero desde la perspectiva del caso concreto, el ordenamiento puede incurrir en contradicción y producir un desequilibrio entre las partes involucradas, en el evento de que el comprador y beneficiario tenga motivos atendibles y justificados para no estampar el recibo de las mercaderías o servicios prestados.

VIGESIMOPRIMERO: Que, luego, la contrastación entre el grado de intervención autorizado por el legislador y el nivel de perjuicio experimentado por el beneficiario del servicio, vale decir, la determinación de si estamos ante una medida estrictamente necesaria y si existen otras alternativas de intervención menos restrictivas o gravosas para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo, no puede hacerse sin recordar que el objetivo de la regla legal analizada es promover la cesibilidad y fomentar la rapidez con que se mueve el crédito en el tráfico comercial, favoreciendo la liquidez de las PYMES, por lo que en este punto, lo que se cuestiona es si la sanción es el medio más favorable para proteger la libre circulación del crédito.

Es menester reafirmar, a título de constatación inicial, que los artículos 4° letra b), inciso segundo y 5° letra c), inciso segundo de la ley que interesa, introducen una presunción de recibo de la factura, para cuya operatividad es preciso acompañar la guía de despacho en que conste el recibo correspondiente, permitiendo ello que la factura sea cedible y que tenga mérito ejecutivo. Igualmente, en su artículo 10°, la ley establece la aplicación a la cesión de créditos que consten en facturas, de las disposiciones establecidas en el Título XXV del Libro IV del Código Civil o en el Título IV del Libro II del Código de Comercio, en lo no previsto en esta ley y en caso que las facturas no cumplan las condiciones señaladas en el artículo 4°. Si bien estas normas supletorias no responden con precisión a la particular naturaleza de la factura, su aplicación es sólo excepcional en todo lo no previsto por el legislador, *pero aun así permiten que se mantenga la cesibilidad del documento tributario y resguardan su libre circulación. Por lo que es posible apreciar la existencia de medidas menos lesivas en el mismo cuerpo normativo, que mantienen impoluto su espíritu.*

En otras palabras, *existen medidas razonables que resguardan la circulación de la factura*, permitiendo a las PYMES ceder aquéllas a empresas de factoring cuyo recibo no conste en su cuarta copia cedible y así generar la requerida liquidez. En consecuencia, establecer una indemnización en favor del requirente de la infracción por el monto de dos a cinco veces el valor de la factura, a partir de un único presupuesto habilitante, cual es que no conste el recibo del servicio prestado, especialmente si existen circunstancias justificables para que el beneficiario o comprador se niegue a darlo, no parece ser una medida estrictamente necesaria para mantener su circulación.

VIGESIMOSEGUNDO: Finalmente, se trata de aplicar la medida bajo un criterio de intervención mínima en la dimensión de no afectación de la igualdad ante la ley, que requiere toda medida restrictiva. Esta Magistratura ha sostenido que al sometimiento



a la igualdad ante la ley *“debe agregarse la sujeción a la proporcionalidad, teniendo en cuenta las situaciones fácticas, la finalidad de la ley y los derechos afectados”* (Roles N°s 1.584, c. 19°; 2.365, c. 63° y 2.437, c. 35°, entre otras).

VIGESIMOTERCERO: En el caso concreto, con la finalidad constitucionalmente legítima de evitar infracciones a la libre circulación del crédito contenido en una factura, el artículo 4°, inciso final de la Ley que Regula la Transferencia y Otorga Mérito Ejecutivo a la Copia de la Factura, establece una medida indemnizatoria que, aplicada a este caso, deviene en consecuencias jurídicas cuya proporcionalidad estricta no puede evaluarse sin una previa cavilación en torno a la naturaleza jurídica de la reparación prevista en favor del prestatario de los servicios concernidos.

VIGESIMOCUARTO: La indemnización prevista en el inciso final del artículo 4°, *“por el monto equivalente a dos y hasta cinco veces el valor de la o las facturas objeto de la infracción”* consistente en la no entrega del recibo de los servicios prestados, se inserta en el ámbito de las reparaciones denominadas **“punitivas”**, porque excede largamente del monto del daño causado. Su finalidad es disuasiva o ejemplarizadora, más que compensatoria.

Para encuadrar teóricamente este instituto, es necesario remontarse preferentemente al derecho anglosajón, donde ha tenido un importante desarrollo, particularmente en los Estados Unidos e Inglaterra. En contraste, los ordenamientos de raíz romano germánica son manifiestamente reticentes en la consagración de estos llamados *“punitive damages”*, en una orientación que es propia del derecho francés, pero que también siguen, en lo fundamental, otros países europeos, como España, Italia o Alemania, sin perjuicio de la recepción sectorial de dicha fórmula en algunos ámbitos acotados, como la protección del medio ambiente, la propiedad intelectual o el derecho de los consumidores y la afectación de la libre competencia (Cfr. Laura Victoria GARCÍA MATAMOROS y María Carolina HERRERA LOZANO: *“El concepto de los daños punitivos o “punitive damages”, en: Estudios Socio Jurídicos, Vol. 5, N° 1, Bogotá, 2.003*).

Ilustrativo de esta tendencia escéptica, común en Latinoamérica, es la opinión de la Corte Constitucional colombiana, para la cual *“el resarcimiento del perjuicio debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado, mas no puede superar ese límite”*. De modo que *“si el daño se indemniza por encima del realmente causado, se produce un enriquecimiento sin causa para la víctima. Es así el daño la medida del resarcimiento”* (citado por HENAO, Juan Carlos: *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en el derecho colombiano y francés*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1.998, p. 45).

VIGESIMOQUINTO: Con independencia de esta marcada posición doctrinaria y jurisprudencial, desfavorable a la aceptación de la indemnización punitiva, también el acento excesivo en el aspecto retributivo o ejemplarizador de esta medida se confronta vivamente con el **principio de conmutatividad**, que constituye uno de los pilares filosóficos que **sirven de inspiración a la regla de igualdad**, consustancial al



derecho privado. A diferencia de lo que ocurre en el derecho público, donde impera el principio de **justicia distributiva**, propio de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, en que las relaciones no son simétricas, como consecuencia de la subordinación de los particulares al bien común, que coloca al aquél en una posición de preeminencia frente a los primeros.

En el caso de la indemnización que nos ocupa, es de toda evidencia que su fijación discrecional por el *a quo* en el triple del valor de las facturas objeto de la infracción, transgrede la pauta de igualdad aritmética, consustancial a la conmutatividad, con arreglo a la cual la contraprestación del requirente no debe exceder de manera tan desproporcionada al precio pactado por los contratantes. Diferente sería el caso de una multa, en que la justicia distributiva podría eventualmente justificar – al menos en abstracto - un criterio de igualdad geométrica, inherente a las relaciones asimétricas que se dan entre el Estado y los administrados.

Esta consideración principialista, anclada en la más ortodoxa filosofía aristotélico tomista, representa un antecedente adicional para tener por establecida la desproporción en sentido estricto, que discrimina arbitrariamente en perjuicio de una de las partes del contrato causado que subyace detrás de la no entrega del recibo y su eventual consecuencia, que corresponde evaluar en la instancia de revisión pendiente. Esto naturalmente incardinado en el marco de relaciones interpersonales de derecho privado.

En definitiva, la aplicación del precepto legal, en el sentido que se ha explicado precedentemente, *no supera un examen de proporcionalidad estricta, por cuanto permite a título indemnizatorio, obtener beneficios desligados de la relación causal entre el uso antijurídico de la factura y el enriquecimiento del requirente, directamente obtenido por tal uso, provocando en este último resultados gravosos que exceden desproporcionadamente la finalidad legítima de la norma.*

VIGESIMOSEXTO: Entonces, en mérito de lo dicho, no concurre en este caso concreto, la proporcionalidad estricta entre la medida de intervención y el perjuicio causado al receptor de la copia de la factura, quien queda, como consecuencia de su omisión de estampar el recibo, sin importar la entidad de sus motivaciones, sujeto a la obligación de soportar el pago de una indemnización punitiva que en el caso de autos, puede alcanzar hasta cinco veces el valor de la factura electrónica N° 4, esto es, la suma de \$212.500.000. Ello, en tanto la denunciante solicitó al tribunal aplicar una indemnización de cinco veces el valor de la mentada factura, cuyo monto asciende a \$42.500.000. Ello entraña una asimetría que viola la regla de prohibición de exceso y, como corolario, el mandato constitucional del artículo 19.2° de la Carta Fundamental.

IV) SEGUNDO ARGUMENTO DE FONDO: EL DEBIDO PROCESO

VIGESIMOSÉPTIMO: Que en el capítulo de reproche constitucional referido a la violación del artículo 19 N° 3°, inciso 6° de la Constitución, se alude a la vulneración



de la norma constitucional por el precepto impugnado, toda vez que impone una indemnización punitiva que el tribunal aplica sin las garantías de un procedimiento racional y justo, estableciendo importantes presunciones a favor del denunciante y sendas limitaciones en la posibilidad de defensa sustantiva del denunciado, generando su indefensión. Alega también que la ley sólo exige al denunciante acreditar la no entrega del recibo, no siendo necesario, entonces probar la culpa o dolo, fijando un régimen punitivo de responsabilidad objetiva en este sentido. Tampoco requiere probar perjuicios ni su cuantía; ni configura baremos para que el juez fije el monto de la indemnización. Finalmente, aduce que la norma imposibilita procesalmente la justificación del incumplimiento en la entrega del recibo, porque el receptor de la factura no tiene instancia o audiencia en el proceso, para acreditar el incumplimiento total o parcial en la entrega de la mercadería o en la prestación del servicio (fojas 21 a 23).

VIGESIMOCTAVO: El debido proceso previo es condición necesaria para la aplicación de sanciones, constatación relevante en la situación sublite, en la medida que el procedimiento concebido en el precepto impugnado, no satisface las garantías de justicia y racionalidad constitucionalmente exigidas, desde que da por consumada una infracción por el solo hecho de la no entrega del recibo de la forma en que lo señala la letra c) del artículo 5°, sea que las negociaciones u omisiones estén justificadas o no. Sobreviene, como consecuencia, que el juzgado de policía local competente no tiene otra función que la de “aplicar una indemnización en favor del requirente”, sin poder justipreciar las razones jurídicas que explicarían la no entrega, únicamente a partir del hecho objetivo de la omisión en la entrega del instrumento (fojas 23).

VIGESIMONOVENO: La motivación por la no entrega del recibo, no puede ser ignorada como garantía de racionalidad dentro del debido proceso. Máxime, si se considera un título causado. De hecho, *“[ella] pertenece a la clase de aquellos en que los que la causa que traen su origen, aparece en su tenor literal. El rasgo definitorio recién indicado se advierte porque el contenido de la factura debe referirse obligatoriamente, en primer lugar, a una compraventa de bienes o servicios o a aquellos negocios que la Ley del IVA asimile a dichos contratos; en segundo lugar, porque tiene que indicar que el emisor es un vendedor o un prestador de servicios y, por último, porque dicho vendedor o prestador de servicios ha de ser de aquellos que están obligados a emitir factura”* (SANDOVAL López, Ricardo: “Derecho Comercial”, Tomo II, Editorial Jurídica de Chile, 2015, p. 223). Así, debiera poder explicarse el motivo de la negación a estampar el recibo de la factura en su cuarta copia, especialmente si dicho instrumento tributario es esencialmente un título causado. Su emisión siempre debe tener una razón lícita de existencia. Por lo que es de suyo justo y razonable que, si no se recibe la factura, *deba darse una oportunidad procesal eficaz de aclarar dicha circunstancia*, especialmente si la explicación subyace en la inexistencia de su causa.

TRIGÉSIMO: Además, no resulta ocioso advertir que nuestra Carta Fundamental otorga un mandato al legislador, en su artículo 19 N° 3°, inciso 5°, para establecer



siempre las garantías de un proceso racional y justo, en lugar de señalar con precisión en el propio texto constitucional cuáles son los presupuestos mínimos del mismo. Ello ha sido plasmado en la jurisprudencia de esta Magistratura latamente (STC Rol N° 478, c. 14°; 576, cc. 41° a 43°; 1812, c. 46°; 211, c. 22°; 319, c. 19°, entre muchas otras).

Sin embargo, esto no significa que el legislador goce de completa autonomía o libertad para delimitar dichos elementos. Se ha concluido que *“el derecho a un proceso previo, legalmente tramitado, racional y justo, que la Constitución asegura a todas las personas, debe contemplar las siguientes garantías: la publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, el emplazamiento, adecuada defensa y asesoría de abogados, la producción libre de pruebas conforme a la ley, el examen y objeción de la evidencia rendida, la bilateralidad de la audiencia, la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por los tribunales inferiores (...)”* (STC Rol N° 1432, c. 12°).

TRIGESIMOPRIMERO: En el caso del precepto legal que se impugna en autos, al no establecerse un derecho de audiencia completo, donde el deudor o beneficiario del servicio tenga la pertinente oportunidad para repudiar la factura o explicar su negativa a expedir el recibo de que se trata, además de restringir el conocimiento íntegro que debe adquirir el juez, antes de decidir por la asignación de bienes o valores, *degrada paralelamente el proceso de conocimiento, ínsito en la jurisdicción, hasta transfigurarlo en un mero acto de recaudación.*

Como manifestación de lo anterior, se ha dictaminado que un precepto legal no satisface las exigencias mínimas de un racional y justo procedimiento al **no permitir** a quien aparece como deudor, de acuerdo con la información proporcionada por el Administrador del Fondo Solidario de Crédito Universitario *“ejercitar ni ante la Tesorería ni ante un tribunal de justicia otro medio de defensa que no sea la prueba del pago de la obligación y siempre que conste en un certificado emitido por el mismo ente cuya información es el título suficiente para retener fondos de la devolución anual de impuestos”* (STC Rol N° 808, c. 11°). De igual forma, se estimó como contrario al debido proceso un precepto que impidiese *“la práctica de diligencias probatorias o la recepción de pruebas que el Tribunal juzgue como necesarias para resolver si ha o no lugar la formación de la causa”* (STC Rol N° 806, c. 31°).

TRIGESIMOSEGUNDO: Entonces, amén de lo dicho, es posible afirmar que nos encontramos frente a un procedimiento o reglas indemnizatorias que no están adecuada y proporcionalmente delimitados y cuyos efectos prácticos son indudablemente diversos, por lo que adquiere incuestionable pertinencia el camino escogido por el demandante. Una cuestión es aligerar la carga de la prueba, otra muy distinta es ignorar completamente la existencia de un vínculo causal entre el ilícito y el efecto producido. Además de desconocer que ese efecto sea dañoso, y, por último, ni siquiera considerar si necesariamente ese daño se encuentra debidamente evaluado por el legislador.



V) TERCER ARGUMENTO DE FONDO: EL DERECHO DE PROPIEDAD

TRIGESIMOTERCERO: El tercer reproche de constitucionalidad planteado por el requirente se funda en que el precepto legal impugnado afecta el artículo 19 N° 24° de la Carta Fundamental, ya que se genera una indemnización punitiva a favor de quien no ha cumplido, provocando, en la especie, el enriquecimiento sin causa del denunciante. Esto, a costa del daño patrimonial del actor constitucional, sin una causa real que sirva de antecedente a una obligación comercial.

A todo ello subyace que el legislador no tuvo en cuenta que toda limitación, obligación y deber impuestos al derecho de propiedad, ha de derivar o provenir de su función social, que es la única razón que legitima su imposición, al tenor del inciso segundo del mandato constitucional citado (fojas 24 a 25).

TRIGESIMOCUARTO: Profundizando en la aludida garantía constitucional, es menester recordar que el artículo 4°, inciso final de la Ley N° 19.983, fuerza al juez a establecer una indemnización al acreedor, que no tiene como real antecedente resarcir de algún daño o perjuicio causado por el deudor. En el caso de autos, dicha indemnización produce el efecto de reducir, en parte considerable, el patrimonio del requirente. Todo ello en consideración que el legislador ha establecido una obligación, cuyo incumplimiento acarrea una sanción pecuniaria, con la particular característica que esta última pretende la reparación del daño o perjuicio que la omisión del supuesto responsable provoca, sin advertir que esta medida puede convertirse en una obligación de aquellas que comprometen las facultades esenciales del dominio que el requirente tiene respecto de su capital.

TRIGESIMOQUINTO: Que, en alguna oportunidad anterior, este Tribunal Constitucional ha desechado el reproche de constitucionalidad planteado respecto de este derecho, consecuente con la aplicación de la disposición impugnada (Rol N° 1564, cc. 40° al 44°), exponiendo que *“(...) la normativa aplicable por la infracción al otorgamiento de las facturas está basada también en razones de orden público económico que se relacionan con el bien jurídico que el legislador quiso proteger. La tarea del juez es aplicar la regla que obliga a la indemnización independiente de que se haya ocasionado o no un perjuicio al acreedor. La indemnización puede operar, igualmente, como una compensación general al entorpecimiento que las conductas descritas por la ley ocasionan a la libre circulación de un crédito que consta en una factura; en consecuencia, puede ser sólo la infracción al bien jurídico protegido y no el daño o el perjuicio causado al particular la causa directa de la indemnización”*. De este modo, se concluyó, en su momento, que el legislador habría cumplido con el deber que ha de existir entre la indemnización y el fin perseguido por la norma.

No obstante lo anterior, en esta oportunidad se hace imperativo precisar, en función del contexto fáctico propio del caso concreto, la fundamentación que precede. En efecto, se explicó en dicho pronunciamiento constitucional que la sanción, que se traduce en una indemnización a favor del acreedor por el monto equivalente a dos y hasta cinco veces el valor de la o de las facturas, no responde necesariamente a un



régimen de responsabilidad donde sea relevante probar el daño o perjuicio ocasionado por quien interpone la denuncia, sino que es consecuencia de la conducta del deudor que entorpece la libre circulación de un crédito, habido consideración que ese es el bien jurídico que el legislador pretende cautelar.

Si bien lo expresado en líneas anteriores se condice con lo aludido previamente en esta sentencia sobre el fin legítimo de la medida, este aserto debe ser matizado. El espíritu de la norma es inequívoco, en parte porque pretende ser una armadura para los agentes del mercado que representan ser una fuerza económica importante, y también porque la protección de la libre circulación del crédito reviste importancia en el orden público económico. Sin embargo, el legislador no puede desperfilar la naturaleza jurídica de aquello que pretende regular, en este caso, una responsabilidad específica. En otras palabras, no resulta suficiente afirmar que la norma establece una indemnización porque frenar la circulación de un crédito perturba a tal nivel un bien jurídico, que el legislador se encuentra habilitado para ignorar los elementos esenciales de la responsabilidad. Especialmente, si el incumplimiento de una obligación deviene en una indemnización cuyo fundamento es poco razonable e incompleto, llegando a afectar el patrimonio del deudor que incumple de forma justificada, como se postula en el caso de autos.

TRIGESIMOSEXTO: Que también esta Magistratura, en la misma oportunidad (Rol N° 1564), siguiendo la línea de pensamiento anterior, observó que “(...) la Constitución no prejuzga acerca de cuál debe ser el fundamento de la obligación de reparar un daño sufrido por una persona. En nuestro derecho la obligación de reparar un daño no es siempre atribuible al dolo o la culpa del responsable del mismo, sino que muchas veces tiene su fundamento en hipótesis de responsabilidad estricta u objetiva, verbigracia el artículo 155 del Código Aeronáutico; el artículo 21 del Código de Minería (...) en cualquier caso, para que proceda la responsabilidad civil estricta es necesario que la ley lo disponga expresamente, pues es un caso excepcional” (considerando 39°).

Nuevamente, se hace necesario hacer ciertas especificaciones. En primer lugar, menester es recordar que la doctrina ha definido la responsabilidad objetiva como aquella que “prescinde en absoluto de la conducta del sujeto, de su culpabilidad; en ella se atiende única y exclusivamente al daño producido. Basta éste para que su autor sea responsable, cualquiera haya sido su conducta, haya habido o no culpa o dolo de su parte. El hecho perjudicial, el hecho liso y llano y no el hecho culpable o doloso es el que genera la responsabilidad. El que crea el riesgo, el que con su actividad o su hecho causa daño a las personas” (ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo: “De la Responsabilidad Extracontractual en el Derecho Civil Chileno”, Editorial Jurídica de Chile, 2015, pp. 69 y 70).

En esta misma línea, el Profesor Enrique Barros Bourie, ha explicado que “[la] responsabilidad estricta se diferencia de la responsabilidad por culpa en que no exige negligencia del autor del daño. En su versión más pura, la responsabilidad estricta queda configurada por la mera relación causal entre el hecho del demandado y el daño sufrido por el



demandante. Desde el punto de vista funcional, tiene como fundamento el riesgo creado por quien desarrolla la actividad respectiva y no la omisión de deberes de cuidado, de modo que es innecesario, a efectos de dar por establecida la responsabilidad, hacer un juicio de valor respecto de la conducta del demandado. Basta que el daño se produzca a consecuencia de una actividad cuyo riesgo la ley ha sometido a un estatuto de responsabilidad sin negligencia” (BARROS BOURIE, Enrique: “Tratado de la Responsabilidad Extracontractual”, Editorial Jurídica de Chile, 2006, p. 29). Así, la responsabilidad objetiva prescinde del elemento de la imputabilidad del daño, culpa o dolo, y simplemente atiende al daño producido.

Consiguientemente, si se considera que el inciso final del artículo 4° pretendía establecer una responsabilidad objetiva, es obvio afirmar que ello no se adecua a la doctrina generalmente aceptada, dado que el daño es imprescindible para su establecimiento.

De hecho, si vamos al artículo 155 del Código Aeronáutico y al artículo 21 del Código de Minería, estos respectivamente señalan: *“El explorador indemnizará los daños que causen a las personas o cosas que se encuentren en la superficie, por el solo hecho de que emanen de la acción de una aeronave, o por cuanto de ella caiga o se desprenda”; y “Sin perjuicio de los derechos que normas legales especiales confieren a la Comisión Chilena de Energía Nuclear y de los derechos del Estado sobre los hidrocarburos líquidos o gaseosos, el Servicio podrá efectuar trabajo de geología de acuerdo con las normas que lo rigen y debiendo obtener los permisos que sean necesarios en virtud de éste párrafo. A solicitud del Servicio o del dueño del suelo o de su poseedor o tener actual, el juez regulará el ejercicio de esta facultad, pudiendo imponer el otorgamiento de caución para garantizar el pago de perjuicios. El Estado responderá todo perjuicio que el Servicio causa con ocasión del ejercicio de esta facultad”.*

De lo que cabe inferir que nuestro ordenamiento jurídico reconoce hipótesis de responsabilidad objetiva, que requiere siempre como presupuesto la existencia de un daño o perjuicio, bastando éste para que el autor del acto sea responsable.

TRIGESIMOSÉPTIMO: Adicionalmente, subrayemos que, para que proceda la responsabilidad civil estricta, es necesario que la ley la refiera expresamente, dado su carácter excepcional. En esta misma orientación doctrinaria, la responsabilidad que consagra el artículo 4°, inciso final, de la Ley N° 19.983 se inserta en el ámbito de la denominada responsabilidad legal o sin culpa, que la literatura del derecho ha definido como aquella *“que deriva exclusivamente de la ley. Se llama también, sin culpa, porque existe, aunque de parte del sujeto no haya habido la más mínima culpa y provenga de hechos lícitos o permitidos por la autoridad” (ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo, ob. cit., p. 73). Asimismo, se ha explicado que “la responsabilidad estricta u objetiva es un régimen especial de derecho estricto, que rige ciertos ámbitos de conducta o tipos de riesgos definidos por el legislador. En consecuencia, su fuente es la disposición expresa de la ley” (BARROS BOURIE, Enrique, ob. cit., p.29).*

Sin perjuicio de las discusiones doctrinales que en razón de ella se dan, como en cuanto a que esta responsabilidad sería una aplicación de la teoría del riesgo o no, lo rescatable para nuestros efectos es que, si bien prescinde completamente de la culpa



como elemento, no lo hace del daño. En definitiva, tampoco el legislador, para establecer una responsabilidad legal por omisión de estampar el recibo de la cuarta copia cedible de la factura, puede simplemente negar la necesidad del daño o perjuicio que dicha infracción debe provocar en el acreedor. Recuérdese que incluso el daño moral necesita probarse, según tendencia jurisprudencial uniforme.

TRIGESIMOCTAVO: En definitiva, en un sistema de responsabilidad ajustado constitucionalmente al macro principio de la conmutatividad, el legislador no puede fijar una indemnización de corte punitivo que exceda en tres veces el importe de la contraprestación adeudada, sin ponderar el perjuicio causado al infractor que, en la medida que desproporcionado – como en el caso de la especie – castiga su patrimonio y enriquece indebidamente a su contraparte.

Una norma legal como la reprochada, que permite un tal despropósito, es contraria a la garantía constitucional tutelada en el artículo 19.24° de la Constitución.

TRIGESIMONOVENO: En virtud de todos los fundamentos señalados, este requerimiento será acogido, declarándose inaplicable, para el caso concreto, el precepto legal impugnado.

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 ACOGA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 4°, INCISO FINAL, DE LA LEY N° 19.983, EN LOS AUTOS ROL N° 10 LE 2018, SOBRE QUERRELA INFRACCIONAL, SEGUIDOS ANTE EL JUZGADO DE POLICÍA LOCAL DE POZO ALMONTE. OFÍCIESE.

II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE A TAL EFECTO.

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN y NELSON POZO SILVA, y de la Ministra señora MARÍA



PÍA SILVA GALLINATO, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento deducido, por las siguientes razones:

I.- ANTECEDENTES DEL CASO E IDENTIFICACIÓN DE LA NORMA LEGAL IMPUGNADA

1º.- ANTECEDENTES DEL CASO CONCRETO. Con fecha 25 de abril de 2018, la Corporación Municipal de Desarrollo de Pozo Almonte tomó conocimiento de la existencia de un contrato celebrado el día 2 de marzo del mismo año entre ésta y la empresa TELNET, la que dio lugar a la emisión por esta última de una factura electrónica no afecta a IVA por la suma de \$42.500.000.

La Corporación Municipal requirente señala que hubo funcionarios municipales que, actuando en connivencia con representantes de la empresa TELNET, realizaron diversas maniobras presuntamente constitutivas de los delitos de malversación de caudales públicos y fraude al Fisco. Dichos actos están siendo actualmente investigados por la justicia penal. Una de estas maniobras fraudulentas consistió en el ocultamiento de la emisión y recepción de la referida factura dirigido a hacer precluir los plazos de impugnación o reclamo en conformidad a la ley.

Luego de estas maniobras para encubrir la recepción de la factura por parte de la requirente, la empresa TELNET interpuso una denuncia ante el Juzgado de Policía Local de Pozo Almonte, reclamando el incumplimiento de la Corporación Municipal de Pozo Almonte de la obligación de tramitar la cuarta copia cedible en la forma exigida por el artículo 4º, inciso final, de la Ley 19.983, y solicitando aplicar una indemnización de cinco veces el valor de la factura en cuestión, esto es, la suma de \$212.500.000.

2º.- PRECEPTO LEGAL IMPUGNADO. El requerimiento de inaplicabilidad interpuesto ante este Tribunal objeta la constitucionalidad del mencionado artículo 4º, inciso final, de la Ley N° 19.983, que regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a la copia de una factura en caso de concurrir ciertas circunstancias. Precisamente, una de las hipótesis que dan lugar a tal efecto es –como lo indica la norma impugnada– *“la no entrega del recibo señalado en la letra c) del artículo 5º”*, es decir, la no entrega del recibo de las mercaderías o servicios que al momento de recepcionar una factura debe efectuar el comprador o beneficiario del servicio. La disposición cuya inaplicabilidad se pide termina señalando que *“[e]n caso de infracción, el juzgado de policía local correspondiente al domicilio del infractor aplicará una indemnización en favor del requirente, por el monto equivalente a dos y hasta cinco veces el valor de la o las facturas objeto de la infracción”*.

II.- OPERACIÓN DEL SISTEMA Y FINALIDAD DEL MISMO SEGÚN LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS



3º.- En términos generales, la factura es un documento formal que sirve de comprobante de las ventas realizadas y de los servicios prestados. Más específicamente, la factura constituye un comprobante de los objetos, artículos, productos o servicios incluidos en la operación; de las personas que participan en ella; del hecho de haberse adquirido los bienes o servicios; y de la forma de pago pactada. Por lo mismo, su elaboración, utilización, emisión y entrega, debe cumplir ciertas formalidades legales. Así, dicho documento debe emitirse una vez realizada la venta o prestado el servicio, debiendo siempre quedar consignado en la misma el valor total de la operación y el impuesto con que éste debe recargarse, en su caso.

Desde el punto de vista operativo, el vendedor emite cuatro ejemplares de la factura: una original que se entrega al comprador o cliente; un duplicado, con valor tributario, el que queda en poder del vendedor que la emite; un triplicado, también con valor tributario, el que es entregado al comprador; y, desde la implementación de la Ley N° 19.983, una cuarta copia cedible a la cual –cumplidas ciertas condiciones- se le otorgó mérito ejecutivo.

4º.- Como bien se explica en el Mensaje de la Ley N° 19.983, el desarrollo del comercio ha impulsado a los empresarios y comerciantes a realizar distintos actos y contratos por los cuales se venden, ceden y transfieren entre ellos toda clase de créditos. Hay que tener presente que los saldos de precios impagos no constan regularmente, en títulos de créditos adicionales, generados expresamente para garantizar su pago, como letras de cambio o pagarés, sino que con frecuencia la deuda consta solamente de la factura, y por ello, es este documento, y no otro, el que permite al acreedor del crédito que consta en él, negociarlo con un agente financiero, y que éste o el acreedor original proceda a su cobro.

Por consiguiente, aquel que tiene mayores urgencias en obtener recursos líquidos tratará de ceder su crédito a aquel que cuenta con ellos, por un precio determinado, más bajo que el señalado en el mismo título. En este contexto ha adquirido importancia la industria del *factoring*, la cual se ha constituido en una alternativa de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Se conoce como *factoring* el servicio que otorga una institución financiera consistente en la compra de las cuentas por cobrar (o créditos) que una empresa (cedente) puede ir generando en el desarrollo de su actividad comercial.

5º.- Con la dictación de la Ley N° 19.983, reforzada luego por la modificación introducida por la Ley N° 20.323, la factura pasó a ser considerada, bajo ciertas condiciones, como un título de valor, cedible y ejecutable expeditamente. De hecho, los objetivos principales de la primera ley antes mencionada fueron dos: (i) consagrar en forma específica un sistema de cesión del crédito contenido en la factura y (ii) facilitar el cobro de la factura al emisor, sea vendedor o prestador de servicios o al cesionario del crédito respectivo. Y, en el caso de la modificación introducida por la segunda, se buscó dar solución a inconvenientes prácticos que perjudicaban la eficacia de la factura como título de valor cedible y ejecutable y con ello, la facilitación del



financiamiento de corto plazo de las PYMES a través de la celebración de contratos de *factoring*.

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

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

III.- DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

6°.- El meollo de la discusión constitucional gira en torno a dos aspectos que, a su vez, coinciden con las dos disposiciones legales impugnadas: (i) a la forma de zanjar las discrepancias respecto de lo consignado en la factura y, principalmente, (ii) a los instrumentos para brindar eficacia a las reglas que prohíben la obstaculización a la libre circulación de una factura.

7°.- La parte requirente alega que por aplicación de la norma legal impugnada, la mera omisión de su parte en estampar el recibo de una factura conlleva, como consecuencia, la imposición de una indemnización punitiva que: A) es en sí misma inadecuada, innecesaria y desproporcionada y, por lo tanto, constitutiva de una diferencia arbitraria violatoria del artículo 19, N° 2°, inciso segundo, de la Constitución; B) es el resultado de una situación procesal de indefensión incompatible con el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, debido a que, por un lado, impide justificar su incumplimiento acreditando la falta de prestación del servicio por el emisor de la factura y, por otro lado, exime a la vendedora de tener que acreditar el dolo o culpa de la parte incumplidora o la existencia y cuantía de los perjuicios que es desproporcionada al punto de constituir una arbitrariedad y que la coloca en una situación de indefensión sustancial y procesal, así como de privación inconstitucional del dominio; y C) implica una afectación sustancial a su patrimonio en beneficio de su contraparte privada y, por lo mismo, sin una justificación de interés público que la avale, lo cual infringe el artículo 19, N° 24°, incisos primero y segundo de la Constitución.

8°.- Tal como se explicará a continuación, los Ministros que suscriben este voto disidente confirman lo ya expresado por esta Magistratura en la STC 1564 y, con posterioridad, en los votos disidentes de las STC 4123 y 5884, cuyo raciocinio se



replicará en el presente voto. Teniendo presente lo recién señalado, la exposición que sigue intentará recalcar de una manera precisa los argumentos principales que sustentan nuestra convicción de que el presente requerimiento debe ser desestimado.

IV.- EN CUANTO A LA FORMA DE ZANJAR LAS DISCREPANCIAS RESPECTO DE LO CONSIGNADO EN LA FACTURA

9º.- Hay que tener presente que, en estricto rigor, son dos los preceptos legales cuya inaplicabilidad se busca, los cuales si bien están vinculados, son autónomos en cuanto a su impugnación, ya que, por ejemplo, la impugnación de la frase final referida a la indemnización no depende de lo que se diga respecto la primera frase objetada: *“la no entrega del recibo señalado en la letra c) del artículo 5º”*, es decir, la no entrega del recibo de las mercaderías o servicios que al momento de recepcionar una factura debe efectuar el comprador o beneficiario del servicio.

Sobre esta primera disposición legal, la parte requirente sostiene que su aplicación infringiría el artículo 19, Nº 2º, inciso segundo, ya que sería inidónea e innecesaria, dando lugar a una situación desproporcionada e injusta.

10º.- La Corporación Municipal de Pozo Almonte ha planteado una consideración inicial de carácter penal dirigida a ilustrar la ausencia de racionalidad (o inconstitucionalidad) de la regla legal sobre el momento y forma de zanjar las discrepancias que el receptor de una factura tenga respecto de lo consignado en ella. Dicha Corporación ha señalado que la obligación de que da cuenta la factura es inexistente. La requirente sostiene que no ha existido relación comercial alguna (o, al menos, no libremente consentida) con la empresa acreedora de la factura, sino más bien una maquinación destinada a defraudarla. En efecto, la requirente sostiene que la participación dolosa de funcionarios municipales y ejecutivos de la empresa acreedora tuvo por objeto evitar que se tuviera conocimiento de la existencia de la factura y, consiguientemente, que pudiera ser reclamada de la forma regulada en la Ley Nº 18.883.

Esta explicación de la inacción de la Corporación Municipal podría ser plausible, pero no le corresponde a este Tribunal calificarla, ni tampoco determinar sus efectos en este caso concreto, más aún cuando la investigación y procedimiento penal seguido contra los funcionarios municipales y representantes de la empresa acreedora presuntamente responsables todavía no ha concluido. Incluso, en el evento que la Corporación obtuviere una sentencia penal favorable a sus pretensiones, el perjuicio económico que pudiere derivar de la aplicación definitiva de los preceptos legales impugnados en la gestión judicial pendiente podría ser resarcidos a través del ejercicio de la acción civil derivada del hecho punible.

11º.- Dejando de lado, entonces, las consideraciones discutidas en sede penal, nos concentraremos en el análisis de la razonabilidad de la normativa legal impugnada, entendiendo que su ausencia daría lugar a un vicio de constitucionalidad y



viceversa. Tal como ya ha sido mencionado, los preceptos objetados establecen, primero, la forma de zanjar las discrepancias respecto de lo consignado en la factura, procurando evitar obstáculos por parte del receptor a su libre circulación y, segundo, un régimen de responsabilidad especial destinado a favorecer la eficacia o cumplimiento de lo primero.

Así, en cuanto al primer tema, la situación relevante a tener en consideración es que el requirente receptor de la factura discrepa respecto de lo consignado en la factura emitida por la empresa acreedora y que tal discrepancia no la ha canalizado por la vía concebida por la ley.

12º.- El régimen legal establece, por un lado, diversas vías y momentos para poder manifestar dicho tipo de discrepancia y, por el otro, intenta evitar que la discrepancia se haga no entregando el recibo al momento de recepcionar la factura. En concreto, es un hecho no controvertido que dicha discrepancia no se hizo valer a través de una forma permitida por la ley (por ejemplo, no se ejerció el derecho de reclamar dentro de determinado plazo) y, en cambio, sí lo hizo de la única forma especialmente rechazada por la ley y que es la que da lugar a la indemnización especial de la oración final del artículo 4º, inciso final. La Corporación Municipal de Pozo Almonte no estaría expuesta a consecuencia negativa alguna si, en primer lugar, no hubiera ejecutado un acto prohibido por la ley.

13º.- Teniendo presente lo anterior, el examen de constitucionalidad debe comenzar por hacerse cargo de la siguiente interrogante: **¿Es irracional la norma legal que obliga a entregar el recibo al momento de la recepción de la factura?** La respuesta es negativa.

Sobre el particular, vale considerar lo reseñado previamente en el apartado III (cc. 3º a 5º). Y, adicionalmente, para subrayar algunos puntos, puede resultar útil volver a repetir algunos pasajes de la STC 1564:

“[E]l Informe de la Comisión Especial de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), señaló: *‘Las disposiciones legales sobre cesión de créditos personales o nominativos, contenidas en el Código Civil, como las normas contenidas en el Código de Comercio para la transferencia de títulos endosables o títulos al portador que provienen de actos de comercio, como, finalmente, las formas de transferencia de letras de cambio y pagarés que contiene la ley N° 18.092, no responden a la particular naturaleza de la factura, ni a las características que este documento ha adquirido a lo largo de años de uso en las relaciones mercantiles’* (Informe Comisión de PYMES, Cámara de Diputados, Boletín N° 3245-03, pág. 26.)” (c. 11º).

(...)

“[E]n la situación planteada el legislador ha sido claro al establecer el motivo de orden público económico que se persigue. Como lo señala expresamente el inciso cuarto del artículo 4º de la Ley 19.983, ese bien es *‘la libre circulación de un crédito que conste en una factura’*. Para garantizar dicha protección, el



legislador prohibió todo acuerdo, convenio, estipulación o actuación de cualquier naturaleza destinada a prohibir o restringir la libre circulación de ese tipo de créditos, así como también -y con idéntico propósito- prohibió la retención, destrucción, inutilización u ocultamiento de la copia cedible de la factura y 'la no entrega del recibo señalado en la letra c) del artículo 5º' "(c. 31º).

14º.- Como puede apreciarse de la explicación ofrecida por el mismo legislador y por nuestro Tribunal con ocasión de la STC 1564, estamos en presencia de un cuerpo normativo estructurado coherentemente en torno a una finalidad cuya legitimidad no ha sido puesta en duda por ninguno de los intervinientes.

15º.- Así, pues, teniendo en cuenta lo recién señalado, la postura a favor del acogimiento de este tipo de requerimientos centra con mayor intensidad su crítica en lo que parece considerar una radical y arbitraria diferenciación en el régimen de responsabilidad, en particular si se le contrasta con el sistema más comúnmente imperante en nuestro ordenamiento jurídico.

V.- EN CUANTO A LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA BRINDAR EFICACIA A LAS REGLAS QUE PROHÍBEN LA OBSTACULIZACIÓN A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LA FACTURA Y, EN ESPECIAL, NO ENTREGAR EL RECIBO AL MOMENTO DE RECEPCIONAR LA FACTURA

16º.- Este segundo tema sobre el que se discute ya no tiene como eje la existencia o no de la obligación de entregar el recibo señalado en la letra c) del artículo 5, el cual fue el primer precepto impugnado y cuya racionalidad no merece disputa de acuerdo a lo señalado en el apartado anterior, sino que está relacionado con las vías para hacer cumplir dicha disposición legal. En particular, la parte requirente que incurrió en una infracción legal reclama que la consecuencia jurídica prevista por la ley por tal conducta no se aviene con las garantías constitucionales por cuya supuesta vulneración se ha pedido la inaplicabilidad de la siguiente disposición: "*[e]n caso de infracción, el juzgado de policía local correspondiente al domicilio del infractor aplicará una indemnización en favor del requirente, por el monto equivalente a dos y hasta cinco veces el valor de la o las facturas objeto de la infracción (...)*".

17º.- Si se acepta como legítimo aspirar a que la ley se cumpla, la pregunta siguiente es cómo hacerlo sin que se sobrepase el marco mínimo de racionalidad constitucionalmente aceptable. En este caso, como ya se ha señalado en el considerando 7º, se pone en duda la compatibilidad de la solución legislativa vigente con la garantía de no recibir de la ley un trato arbitrariamente discriminatorio, de no dar lugar a una situación procesal de indefensión y de no ver afectado su patrimonio sin existir una razón de interés público.

18º.- La Ley Nº 19.983, en su texto anterior a la introducción del mecanismo indemnizatorio vigente, sancionaba el incumplimiento de la entrega del recibo con



una multa a beneficio fiscal del 50% del monto de la factura con un límite de 40 Unidades Tributarias Anuales y la fiscalización quedaba entregada al Servicio de Impuestos Internos.

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

19º.- En seguida, es importante destacar que este tipo de requerimientos no buscan discutir si la Carta Fundamental establece o no una prohibición per se a las indemnizaciones punitivas. Como ya ha sido dicho en numerosas oportunidades por este Tribunal, nuestra Carta Fundamental no ha optado por un solo régimen de responsabilidad, de modo que el carácter atípico de las indemnizaciones punitivas en nuestro ordenamiento jurídico carece –por esa sola circunstancia- de consecuencias constitucionales.

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

Al respecto, adelantamos que la existencia de un régimen de responsabilidad basado en indemnizaciones punitivas (más allá de la pertinencia del adjetivo asignado) obedece a una lógica racional, lo cual será contextualizadamente explicado en el apartado siguiente. No en vano ha sido adoptado profusamente en otras legislaciones y no por casualidad ha sido también consagrado en algunos cuerpos legales nacionales.

A) ¿Es desproporcionado que como consecuencia de una infracción se deba pagar un monto equivalente a dos y hasta cinco veces el valor de la o las facturas objeto de la infracción?

20º.- La primera razón esgrimida por la postura a favor del acogimiento de este tipo de requerimientos es que se trataría de una consecuencia desproporcionada en consideración a la levedad de la infracción. Es decir, que por la mera omisión en estampar el recibo se impone una indemnización punitiva desproporcionada. Al respecto, nos remitimos a lo ya razonado a partir del acápite IV. La obligación de entregar el recibo no es una que sea baladí, muy por el contrario.

21º.- Otro argumento que suele desplegarse para intentar demostrar que la indemnización punitiva produce o produciría un efecto desmesurado en términos



patrimoniales es haciendo referencia a algún porcentaje de las utilidades. En este tipo de argumentación, sin embargo, no se da razón alguna que explique por qué dicha magnitud es exagerada o desproporcionada, más todavía considerando que se trata de un monto que no sólo tiene una finalidad disuasoria (como si se tratara de una sanción a beneficio fiscal), sino que también debe cubrir un monto a título de compensación por daños que bien pueden ir más allá del importe de la deuda consignada en la factura. Lo anterior sin considerar una tercera función relacionada con la sustitución de la función que originalmente se esperaba pudiera desempeñar un ente público de fiscalización como el Servicio de Impuestos Internos.

22º.- La requirente también justifica su afirmación acerca de la desproporción en que se incurriría por parte del legislador diciendo que el mecanismo establecido obliga a pagar un monto que no se ajusta necesariamente con el daño efectivo incurrido por el acreedor afectado. El argumento descansa en una consideración irrelevante desde el punto de vista del infractor que ha de pagar una suma de dinero como consecuencia de un comportamiento ilícito. Para efecto de evaluar si es o no exagerado el monto fijado por ley a ser pagado por quien debe afrontar las consecuencias de haber cometido una infracción no debiera ser diferente si el pago se hace a título de multa a beneficio fiscal o en la forma de híbrida contemplada en la norma impugnada. De hecho, la redacción alternativa tenida a la vista por los legisladores consideraba el mismo monto, pero en la forma de una sanción pecuniaria a beneficio fiscal.

23º.- Utilizando el mismo raciocinio recién analizado, la parte requirente intenta demostrar la falta de razonabilidad del mecanismo contemplado en el precepto impugnado recurriendo a un blanco equivocado. En efecto, la Corporación Municipal de Pozo Almonte sustenta su argumentación obviando el hecho de que el monto de dinero a pagar tiene su origen en una infracción legal. Así, la requirente va desplegando su argumentación artificialmente al contrastar la norma legal impugnada con el régimen de responsabilidad extracontractual clásico del Código Civil.

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

24º.- Otra variante argumentativa consiste en intentar fundamentar la supuesta desproporción del monto en relación al beneficio que irrogaría para la contraparte. Aquí, nuevamente, el raciocinio de quienes están por acoger se centra no en el monto a ser pagado por ella a consecuencia de haber cometido una infracción, sino en lo desproporcionado que sería que el acreedor denunciante pudiera eventualmente beneficiarse más allá de lo que le correspondería si se tratara de una indemnización



compensatoria por los daños efectivos. En otras palabras, la requirente parece preguntarse ¿por qué el dinero debiera pagarse al acreedor denunciante y no al Fisco? A continuación, profundizaremos sobre la racionalidad del sistema indemnizatorio especial contemplado en la última oración del artículo 4º, inciso final, de la Ley Nº 19.983.

B) Racionalidad del sistema de indemnizaciones punitivas

25º.- Para comenzar, resulta útil recordar que uno de los reparos centrales a este mecanismo por parte de la requirente consistió en considerar que implicaba una afectación sustancial a su patrimonio en beneficio de su contraparte y, por lo mismo, sin una justificación de interés público que la avale, lo cual infringe el artículo 19, Nº 24º, incisos primero y segundo de la Constitución. Por lo mismo, es importante destacar, en primer lugar, que la regulación legal sobre la materia excede el simple ordenamiento de relaciones particulares, sino que busca promover el funcionamiento de un sistema de alcance colectivo. En este sentido, la acción individual de cada agente económico dirigida a validar el carácter de título de valor, cedible y ejecutable de una factura importa una contribución a la consolidación y buen funcionamiento del sistema.

26º.- En el centro de un diseño legislativo que contemple la posibilidad de indemnizaciones punitivas reprochado por el requirente está, precisamente, la idea de lograr la observancia de las disposiciones que regulan la recepción de facturas, como ocurre con el precepto legal impugnado, y así propender a la efectividad del sistema en su conjunto. En esta materia no existe (ni es conveniente que exista por las razones ya advertidas por el legislador a propósito de la participación del Servicio de Impuestos Internos) un organismo público que fiscalice y persiga el cumplimiento de la ley. El sistema de ejecución y cumplimiento se basa en el esfuerzo de los particulares, no de una entidad pública que busque la aplicación de sanciones públicas a los infractores.

27º.- Lo recién señalado involucra desafíos que exigen una adecuada consideración de los incentivos dispuestos por la ley. Al respecto, es posible distinguir –en términos generales y teóricos- dos grandes tipos de incentivos para el logro de una efectiva observancia de la regulación sobre la materia.

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

Asimismo, pero esta vez atendiendo a los incentivos de los actores particulares que accionan ante la justicia denunciando la infracción a una norma legal (y el pago de



una indemnización), es posible identificar una segunda y tercera función adicional. La segunda función que ha de cumplir el mecanismo indemnizatorio especial establecido por el precepto impugnado consiste en entregar un monto de dinero a título de compensación por daños que bien pueden ir más allá del importe de la deuda consignada en la factura. Tal como ya ha sido reconocido por la STC 1564, se trata de una indemnización anticipada de perjuicios sujeta a límites.

Por último, la tercera función corresponde a aquella que, bajo otras circunstancias, podría haber cumplido un organismo administrativo como el Servicio de Impuestos Internos, esto es, promover por la vía de acciones judiciales privadas el cumplimiento de obligaciones legales. Y si el monto de dinero residual no permite hablar de un incentivo promocional propiamente tal, la idea es que al menos minimice los eventuales desincentivos que pueden originarse cuando los costos de transacción (de litigar) son demasiado altos en relación con el monto del daño ocasionado por el no pago de la factura en tiempo y forma. Esta tercera función ya ha sido validada en su constitucionalidad por este mismo Tribunal en la STC 2356 referida al artículo 16 B de la Ley N° 18.410 (compensación legal automática a los usuarios por parte de empresas de distribución eléctrica ante un evento de interrupción del servicio de energía eléctrica), cuyo considerando 10º reproducimos a continuación:

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

VI.- CONCLUSIÓN

28º.- En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, los Ministros que suscriben el presente voto disidente estiman que **el requerimiento de autos debe ser rechazado.**

Redactó la sentencia la Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL y la disidencia, el Ministro señor JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN.



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 7641-19-INA


SRA. BRAHM

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, DOMINGO HERNÁNDEZ EMPARANZA, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Se certifica que el Ministro señor DOMINGO HERNÁNDEZ EMPARANZA concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por haber cesado en el ejercicio de su cargo.

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

