



2021

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 9352-20-INA

[8 de junio de 2021]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DEL
ARTÍCULO 8°, INCISO PRIMERO, DE LA LEY N° 17.322, QUE
ESTABLECE NORMAS PARA LA COBRANZA JUDICIAL DE
COTIZACIONES, APORTES Y MULTAS DE LAS INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL

MARÍA TERESA PIZARRO LETELIER

EN EL PROCESO RIT P-227-2015, RUC 15-3-0136494-3, SUSTANCIADO ANTE EL
JUZGADO DE LETRAS Y FAMILIA DE SAN VICENTE DE TAGUA TAGUA, Y EN
ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE RANCAGUA,
POR RECURSO DE APELACIÓN, BAJO EL ROL N° 271-2020 (LABORAL-
COBRANZA)



VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 24 de septiembre de 2020, María Teresa Pizarro Letelier deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 8°, inciso primero, de la Ley N° 17.322, que establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social, para que surta efecto en el proceso RIT P-227-2015, RUC 15-3-0136494-3, sustanciado ante el Juzgado de Letras y Familia de San Vicente de Tagua Tagua, y en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Rancagua, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 271-2020 (Laboral-Cobranza).

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El precepto legal cuestionado dispone:

“En el procedimiento a que se refiere esta ley, el recurso de apelación sólo procederá en contra de la sentencia definitiva de primera instancia, de la resolución que declare negligencia en el cobro señalado en el artículo 4° bis, y de la resolución que se pronuncie sobre la medida cautelar del artículo 25 bis. Si el apelante es el ejecutado o la institución de previsión o de seguridad social, deberá previamente consignar la suma total que dicha sentencia ordene pagar, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior.”

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

El precepto legal impugnado, en lo atinente al presente requerimiento, dispone respecto del recurso de apelación contra de la sentencia definitiva de primera instancia dictada en los juicios ejecutivos de cobro de cotizaciones previsionales, “si el apelante es el ejecutado (...) deberá previamente consignar la suma total que dicha sentencia ordene pagar”.

Señala la requirente que es comunera de la Sucesión Oscar Pizarro Rojas, y que fue demandada ejecutivamente por AFP Provida S.A. por cotizaciones previsionales impagas, en causa fallada en primera instancia por el Juzgado de San Vicente de



Tagua Tagua, que desestimó las excepciones a la ejecución, de inexistencia de servicios y de prescripción, y en contra de la cual la requirente dedujo recurso de apelación.

Luego, conforme al precepto legal impugnado, para para poder apelar se vería obligada a consignar la suma de alrededor de \$18.600.000, aun cuando la deuda original por cotizaciones demandadas alcanzaba la suma de alrededor de \$627.000. Lo anterior, determina que, en el caso concreto, la exigencia de consignación se torna desproporcionada y abiertamente inconstitucional, al vulnerarse el artículo 19 N° 3° de la Carta Fundamental, respecto de los derechos de la actora de recurrir ante un Tribunal Superior, de acceso a la justicia, y a la tutela judicial efectiva.

Refiere la actora, precedentes de este Tribunal Constitucional sobre el mismo asunto, y concluye que la consecuencia del incumplimiento del pago de las cotizaciones al menos exigiría, en el contexto de un justo y racional procedimiento, que la decisión del tribunal a quo, pueda ser revisada en segunda instancia, asegurando con ello el acceso a la justicia y el derecho al recurso.

Tramitación

El requerimiento fue admitido a trámite y declarado admisible por la segunda Sala del Tribunal, misma que ordenó la suspensión del procedimiento en la gestión judicial invocada.

Conferidos los traslados de fondo a las demás partes y a los órganos constitucionales interesados, no fueron formuladas observaciones al requerimiento.

Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 9 de marzo de 2021, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, quedando adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia con la misma fecha.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, la acción de inaplicabilidad deducida se fundamenta en que la obligación de consignar la suma total que ha ordenado pagar la sentencia de



primera instancia para recurrir de apelación “(...) no se condice con la garantía que envuelve la tutela judicial efectiva, pues la pretensión que se persigue sólo va a quedar definitivamente acogida o desechada con la sentencia de término. El Estado no debe interponer trabas -y una de carácter económico lo es- a las personas que acudan a los jueces o tribunales - en cualquier instancia- en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos” (fs. 15 de estos autos constitucionales).

Adicionalmente, se sostiene que esa regla vulnera la igualdad en el acceso a la justicia, pues “(...) el legislador irrazonablemente -lesionando el justo y racional procedimiento- trata de manera igual a diferente tipo de deudores: el deudor con recursos económicos -que puede pagar para apelar- es tratado por el legislador de la misma manera que el deudor sin recursos, que se puede encontrar en dificultades financieras que le impiden consignar para apelar, y que por lo mismo está imposibilitado de instar por la doble conforme” (fs. 16);

I. CONFLICTO CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: Que, el artículo 8° inciso primero de la Ley N° 17.322 concede el recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva de primera instancia, pero, en caso que el apelante sea el ejecutado o la institución de previsión o de seguridad social, se le impone la obligación de consignar previamente la suma total que dicha sentencia ha ordenado pagar;

TERCERO: Que, por ende, la cuestión planteada en estos autos incide en un ámbito específico que se vincula con el derecho al recurso que esta Magistratura ha considerado integra el derecho a un procedimiento racional y justo, garantizado en el artículo 19 N° 3° inciso sexto de la Constitución, en cuanto “(...) el debido proceso contempla, entre sus elementos constitutivos, el derecho al recurso, el cual consiste en la facultad de solicitar a un tribunal superior que revise lo resuelto por el inferior; el racional y justo procedimiento necesariamente debe contemplar la revisión de las decisiones judiciales: “impedir la revisión de los hechos es generar respuestas jurisdiccionales sujetas a errores que no garantizan la debida imparcialidad del juzgador, al no estar sujeto a control, examen o revisión de lo resuelto” (Derecho al Recurso, autor Williams Eduardo Valenzuela Villalobos, Ed. Jurídica de Santiago, año 2015, p. 54)” (c. 19°, Rol N° 3.119);



CUARTO: Que, entonces, no está en duda que el legislador ha conferido el recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva de primera instancia en el procedimiento regulado en la Ley N° 17.322 y tampoco se cuestiona que dicho arbitrio puede ser deducido por la requirente. Lo que es preciso evaluar es si resulta o no respetuoso del derecho a un racional y justo procedimiento que se imponga la carga pecuniaria de la que pende que el recurso de apelación pueda ser conocido y resuelto por el Tribunal de Alzada;

QUINTO: Que, este examen de constitucionalidad no desconoce la relevancia que tiene asegurar y obtener el pago, íntegro y oportuno, de las obligaciones laborales y previsionales, máxime si -como hemos resuelto invariablemente- el trabajador es dueño de esas prestaciones (Roles N°s 1.876, 2.452, 2.853, 2.938, 7.442 y 7.548, entre otros). Es más y por lo mismo, deberemos evaluar, adicionalmente, si, por tratarse de esta materia específica, es constitucionalmente justificable -en este caso- la exigencia económica que se impone al ejecutado en la Ley N° 17.322 para acceder al recurso de apelación que el legislador confiere en contra de la sentencia definitiva.

II. MARCO CONSTITUCIONAL, OBLIGACIÓN DE CONSIGNAR Y COBRO DE COTIZACIONES

SEXTO: Que, la jurisprudencia de esta Magistratura ha distinguido según si la consignación se exige para impugnar una decisión administrativa y, por ende, para someterla a revisión judicial -cuyo no es el caso de autos- o si el pago previo es requerido para impugnar una resolución pronunciada por los tribunales establecidos por la ley;

SEPTIMO: Que, tratándose del segundo caso, hemos tenido oportunidad de examinar precisamente la regla del artículo 8° inciso primero de la Ley N° 17.322 desde el Rol N° 1.876, hace ya una década, y luego en Roles N° 2.452, 2.853 y 2.938 hasta las sentencias Roles N° 7.060 y N° 7.061, en 2020, habiendo acogido, en estas dos últimas, los respectivos requerimientos de inaplicabilidad, lo cual reiteraremos en esta oportunidad, conforme a las consideraciones entonces planteadas, añadiendo las que dicen relación con este caso concreto;

OCTAVO: Que, para ello, analizaremos, como ya se ha indicado, el precepto legal en un doble aspecto: Por una parte, en cuanto establece un requisito para acceder



al recurso de apelación de la sentencia definitiva, particularmente en relación con aquellos derechos que invoca como afectados por la aplicación del precepto legal cuestionado; y, de otra, teniendo especialmente en cuenta que la consignación dice relación, en este caso, con sumas de dinero correspondientes a cotizaciones previsionales que son de propiedad del trabajador;

1. La tutela judicial efectiva

NOVENO: Que, el derecho a un procedimiento racional y justo ha sido entendido por esta Magistratura como *“el conjunto de estándares mínimos que deben cumplirse dentro de un proceso que ya se ha iniciado para que satisfaga las exigencias de racionalidad y justicia”* (c. 17°, Rol N° 2.627), uno de los cuales lo constituye la facultad de cada parte, en el proceso pertinente, de impugnar resoluciones judiciales adversas a sus intereses jurídicos;

DECIMO: Que, asimismo, nuestra jurisprudencia ha señalado que, *“(...) más allá de la técnica y configuración precisada por el legislador al delimitar el derecho, resulta ampliamente aceptado que este consagra el derecho esencial de acceder a la jurisdicción para formular una pretensión, es decir, tanto el derecho abstracto a reclamar la función jurisdiccional y, por otra parte, el reclamo concreto de aquello que se alega, en el marco del derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye dentro de sus elementos al debido proceso (...)”* (c. 14°, Rol N° 9.702).

Por ello, *“(...) el derecho a la tutela judicial efectiva que, entre nosotros, encuentra acogida bajo la fórmula constitucional de la igual protección en el ejercicio de los derechos, constituye la garantía por excelencia, destinada a dar plena eficacia a los derechos que la Constitución ha reconocido y asegurado”* (c. 7°, Rol N° 7.060);

DECIMOPRIMERO: Que, en este mismo orden de ideas, el Tribunal Constitucional de España ha expresado en reiterada doctrina que dicha tutela comprende el derecho a no sufrir jamás indefensión y que ello ocurre si falta una plena posibilidad de contradicción (STCE 101-2001 y STCE 143-2001). En el caso concreto, tal circunstancia sucederá si la norma jurídica objetada tiene aplicación en la gestión pendiente, dado que impedirá a la parte agraviada, con una resolución dictada por el tribunal de primer grado, acceder al doble conforme, previniendo un imperativo de requisito, modalidad que, al aplicarse, hace imposible la segunda instancia y que se



promueve, precisamente, para revisar lo decidido a quo, a menos que pague lo que la sentencia ordena solucionar;

DECIMOSEGUNDO: Que, condicionar la procedencia de un recurso procesal a una consignación previa, no se ajusta a la garantía constitucional que consagra la tutela judicial *efectiva*, en atención a que la pretensión del ejecutado, en orden a que se revise el pronunciamiento del tribunal inferior por el superior, queda supeditado al pago de una cantidad de dinero, lo que representa un impedimento que entraba e, incluso, puede llegar a imposibilitar -del todo- la revisión de lo decidido en la primera instancia que, a raíz de la carga pecuniaria, se transforma en instancia única, sin que las justificaciones sean suficientemente razonables para, en definitiva, dejar el derecho al doble conforme supeditado al pago de una cantidad de dinero y, por ello, al fin y al cabo, a la capacidad económica de la parte agraviada;

DECIMOTERCERO: Que, paulatinamente, el legislador ha venido eliminando esta especie de gravámenes, precisamente, por contravenir la tutela judicial efectiva. Así ocurrió con la Ley N° 19.374 que derogó la exigencia de consignar sumas previas relacionadas con el monto del juicio como requisito de procedencia de los recursos de casación y de queja y lo propio se sigue de la declaración de inconstitucionalidad que esta Magistratura pronunció respecto del artículo 171 del Código Sanitario (Rol N° 1.345);

DECIMOCUARTO: Que, una exigencia como la que aquí se examina atenta en contra del ejercicio *pleno* del derecho a un procedimiento racional y justo, al imponer un requisito económico, en circunstancias que el artículo 19 N° 26° de la Constitución prohíbe al legislador afectar los derechos en su esencia o imponerles tributos, condiciones o requisitos que impidan su libre ejercicio;

DECIMOQUINTO: Que, se impide este *libre ejercicio* según lo ha entendido esta Magistratura -desde el Rol N° 43, en 1987- cuando el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más allá de lo razonable o lo *privan de tutela jurídica*, pues, como escribe José Luis Cea, “(...) el N° 26 tiene que ser ligado al artículo 19 N° 3 inciso 1, puesto que en este precepto se halla el principio general que asegura la igual defensa o protección por la ley del ejercicio de los derechos aludidos. Nunca olvidemos que el resguardo por excelencia de la seguridad jurídica en el Estado de Derecho se halla confiado a la Magistratura y, dentro de ésta, al Tribunal Constitucional” (*Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II, Santiago, Ediciones UC, 2012, p. 643);



DECIMOSEXTO: Que, siendo así, el procedimiento en que se inserta el precepto legal objetado, al condicionar la procedencia del recurso de apelación -cuyo objeto es, precisamente, discutir el fondo de lo decidido por el juez de primera instancia- al pago de una consignación previa del total de la suma a que ha sido condenada la ejecutada, constituye un obstáculo a la tutela judicial efectiva, asegurada por el inciso primero del artículo 19 N° 3° de la Carta Fundamental, en relación con su numeral 26°, pues, de no efectuarse dicha consignación, no hay derecho al recurso;

DECIMOSEPTIMO: Que, no es óbice para considerarlo así que también se deba tener en cuenta el derecho a la ejecución de la sentencia, igualmente de raigambre constitucional, pues, en cierta forma, las condiciones en que debe realizarse la consignación previa requerida por el precepto legal objetado, cuyo monto asciende a la totalidad de la condena impuesta por la sentencia de primer grado, importan una forma anticipada de ejecución;

DECIMOCTAVO: Que, desde esta perspectiva, es menester “[t]oma[r] en cuenta que el derecho a la ejecución guarda relación con el derecho de acción, y considerando las exigencias de racionalidad y justicia que impone la Carta, podemos decir que el capítulo de la tutela jurisdiccional de la ejecución de la sentencia forma parte del debido proceso” (Claudio Meneses Pacheco: “La Ejecución Provisional en el Proceso Civil Chileno”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 36 N° 1, 2009, p. 25), conforme al artículo 19 N° 3° de la Constitución en relación con su artículo 76, lo cual -como señala el mismo autor- “(...) debe abordarse balanceando dos aspectos: de un lado, la necesidad de brindar tutela al derecho a la ejecución antes aludido, y de otro, la exigencia que impone el derecho de los justiciables a obtener una resolución justa de los conflictos civiles. Tan cierto es que las partes requieren de medidas procesales idóneas para satisfacer a tiempo sus pretensiones, como que necesitan que las decisiones se adopten en un marco que garantice al máximo la justicia de la resolución de la disputa. En nuestra opinión, las técnicas de tutela anticipada y de perfeccionamiento de ejecución de las sentencias, no pueden transformarse en instrumentos de iniquidad. Por todo ello, insistimos en que el nudo gordiano se encuentra en la estructura de la primera instancia, tanto orgánica como funcional” (p. 26), máxime si, al fin y al cabo, “(...) la prerrogativa de ejecutar provisionalmente una sentencia es simplemente el ejercicio de un derecho fundado en una probabilidad (...)” (Alejandro Romero Seguel: “¿Ejecución Provisional sin Caución? (El Proceso y los Datos)”, *Ius et Praxis*, Año 18, N° 2, 2012, pp. 322-323);



DECIMONOVENO: Que, en la gestión pendiente, ¿podría estimarse que, tanto conforme a la naturaleza y características del tribunal de primera instancia como del procedimiento ejecutivo en cuestión, se encuentra garantizado que esta especie de ejecución anticipada, mediante la exigencia de consignación previa para apelar del total de la sentencia condenatoria, ampara igualmente la justicia de la resolución que se ha adoptado?

Nos parece que la respuesta debe ser negativa, pues, al final, lo que la exigencia monetaria conlleva es la afectación del libre ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, o sea, oportuna y eficaz, mediante la obstaculización para que proceda el doble conforme, ya que, en definitiva, el criterio empleado por el legislador para ello, consistente en imponer un determinado monto a consignar, conduce a que podrán obtener ese doble conforme quienes dispongan de los recursos suficientes, impidiéndolo a los que carezcan de fondos.

Esta conclusión no aparece desvirtuada por condiciones del título ejecutivo, el cual -con base legal, es cierto- emana de la misma ejecutante, del procedimiento o del tribunal que la disipen. Tampoco cabe omitir que, en la gestión pendiente, las excepciones dicen relación con la falta de legitimidad pasiva y de prescripción. Esta última, fundada en que el cobro ejecutivo de las deudas devengadas en 2003 y 2004 se inició por la institución previsional en mayo de 2015, habiéndose notificado la demanda en enero de 2016;

VIGESIMO: Que, en consecuencia, la exigencia de consignar la totalidad del monto al que el apelante ha sido condenado en la sentencia de primer grado importa una aplicación del artículo 8° inciso primero de la Ley N° 17.322 que resulta contraria a la Constitución, pues entraba el derecho que el mismo legislador confiere al recurso que permite el doble conforme, dejándolo supeditado al cumplimiento de esa carga pecuniaria previa, cuya satisfacción depende sólo de la capacidad económica del recurrente, sin que se vincule con las finalidades que la norma sostiene perseguir, como expondremos enseguida;

2. Naturaleza de lo adeudado y objetivo de la ley

VIGESIMOPRIMERO: Que, atendida la naturaleza previsional de los montos adeudados, es preciso examinar si, por este sólo hecho, resultaría razonable imponer



una condición como la que contempla la norma impugnada para apelar en este ámbito específico, salvando el reproche explicado precedentemente;

VIGESIMOSEGUNDO: Que, sin embargo, ello no modificará nuestra decisión.

Desde luego, porque no la cambia la circunstancia que el procedimiento se refiera al ámbito laboral -donde, si bien es indubitado que cabe dar especial protección a los derechos de los trabajadores- *“(...) siendo el elemento sustantivo del debido proceso la igualdad de oportunidades y herramientas procesales para las partes, esta igualdad debe aplicarse con criterios estrictos, puesto que cualquier asimetría constituiría un desequilibrio que alteraría la imparcialidad con la que debe enfrentar el juez la causa en disputa. Un subsidio a una de las partes, constituiría una forma de prejuicio incompatible con el ordenamiento jurídico constitucional, puesto que el proceso constituye en sí mismo un equilibrio que debe mantenerse hasta la resolución final de la disputa. Un privilegio procesal concedido a alguna de las partes tornaría el proceso en un mecanismo desequilibrado, inconciliable con el concepto mismo de justicia procedimental, sin importar el tipo de proceso o materia que sea objeto de juicio.*

En efecto, el legislador está autorizado para que, en determinadas materias sustantivas, como es el caso del derecho laboral -y al igual que sucede en otros incluso de rango constitucional como el denominado indubio pro reo- establecer ciertas diferencias o subsidios, siempre que no sean arbitrarios. Con todo, dichas diferencias o subsidios -predicables en el derecho sustantivo- no son aplicables al derecho procesal, gobernado por el principio constitucional del debido proceso, cuya esencia primordial es la “igual protección en el ejercicio de los derechos”. Así, a diferencia de la norma sustantiva, el proceso -sea aquel laboral, penal, de familia o de cualquier otra índole- no puede ser “pro” alguno de los litigantes, ya demandante, ya demandado. Por el contrario, la simetría procesal entre ambos frente al juez, respecto de todos y cada uno de los elementos del proceso, es decir, plazos, oportunidades, recursos, etc. debe ser idéntica, de manera que el derecho alegado -o la ausencia de él- pueda emanar con claridad ante el tribunal en una disputa, para así resolver en caso concreto. En consecuencia, para cumplir este cometido, ambas partes deben gozar de igualdad para pedir y probar sus posiciones, lo que consiste en poner en práctica el elemento central de esta garantía constitucional, independiente de las desigualdades materiales o sustantivas que sí pueden existir en el o los derechos que alegan dentro del proceso.

Es aquí precisamente donde el derecho procesal cumple un rol “igualador” de modo que el juez pueda ejercer con imparcialidad su cometido y, asimismo, las partes puedan tener



la seguridad que nadie va a contar con ventajas o privilegios a la hora de hacer valer sus derechos, materializándose de esa manera el mandato constitucional que se ha impuesto al legislador en cuanto a establecer siempre las garantías de un procedimiento racional y justo” (c. 24°, Rol N° 7.925);

VIGESIMOTERCERO: Que, asimismo, los antecedentes del artículo 8° inciso primero de la Ley N° 17.322 dan cuenta que la consignación previa -ya bajo la Constitución de 1925- planteaba dudas, como ha sido corroborado después;

Precisamente, al examinar la historia fidedigna de dicha ley consta que “[c]on el objeto de asegurar a la entidad previsional la oportuna y total percepción de lo que se le adeuda y para evitar en estos juicios dilaciones innecesarias mediante la interposición de recursos de apelación que no tengan fundamento, el artículo 5° obliga al empleador a consignar la suma total que la sentencia de primera instancia ordene pagar (...)” (Informe de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 27 de marzo de 1968), habiéndose rechazado -en segundo trámite constitucional- dos indicaciones que rebajaban el monto a un 25% de la condena (Informe de las Comisiones Unidas de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y de Trabajo y Previsión Social del Senado, 6 de enero de 1970).

Asimismo, la disposición correspondiente fue objeto de una observación por parte de S.E. el Presidente de la República quien propuso disminuir el monto de la consignación al 25%, habida consideración que estimaba “(...) que la obligación de consignar el total de la suma adeudada, y ordenada pagar por la sentencia, es excesiva y puede acarrear, en algunos casos, la indefensión del ejecutado. Por otro lado, en el mismo proyecto de ley se crea una figura delictiva basada, precisamente, en la falta de esa consignación (artículo 12), de lo que se sigue que un mismo hecho daría nacimiento, si bien en diversa oportunidad, a dos situaciones jurídicas de extraordinaria trascendencia: de una parte, privaría a los tribunales superiores de la posibilidad de revisar el fallo de primera instancia, con todas las consecuencias que de ello se derivan; de la otra, haría incurrir en delito el ejecutado” (Observaciones del Ejecutivo, 10 de marzo de 1970).

Si bien dicha observación fue aprobada en la Cámara de Diputados, se rechazó en el Senado.

VIGESIMOCUARTO: Que, por su parte y con motivo de la dictación de la Ley N° 20.023 se justificó la consagración de la consignación previa en dotar de una *mayor seriedad* la actuación del apelante (Segundo Informe de la Comisión de Trabajo



y Previsión Social, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la Ley N° 17.322, el Código del Trabajo y el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, sobre cobranza judicial de imposiciones morosas, 28 de enero de 2005, p. 23, Boletín N° 3.369-13), aún cuando esa misma preceptiva legal amplió el recurso de apelación -que, inicialmente, sólo procedía contra la sentencia definitiva- a las resoluciones que declaren la negligencia en el cobro señalado en el artículo 4° bis y a la que se pronuncie sobre la medida cautelar del artículo 25 bis.

Por otra parte, dicha reforma legal eliminó la obligación de la institución de previsión o seguridad social de restituir el monto consignado, si así procedía conforme a la sentencia de término, dentro del plazo fatal de 15 días, contado desde que la sentencia se encontrara ejecutoriada y, de no cumplirse esta obligación en dicho plazo, debería abonar un interés del 3% mensual, a partir de la fecha en que el fallo quedara ejecutoriado.

VIGESIMOQUINTO: Que, entonces, desde la Constitución resulta imperativo preguntarse si la obligación de consignar previamente el monto contemplado en la sentencia que hace lugar a la ejecución, constituye una herramienta razonable para la consecución de las finalidades que tuvo en cuenta el legislador para exigirla -sea, en su origen, en 1970 o con la reforma de 2005-, esto es, la celeridad en el pago de la deuda previsional y dotar de seriedad la apelación;

VIGESIMOSEXTO: Que, estimamos que ese medio pecuniario no es idóneo y, por ende, no resulta razonable para la consecución de uno y otro fin. Desde luego, la propia reforma de 2005, contenida en la Ley N° 20.023 da cuenta, treinta y cinco años después de incorporada la obligación de consignar previamente el total de la sentencia de primer grado, que “(...) *numerosos estudios han demostrado la morosidad en el pago de las cotizaciones de seguridad social (...)*” (Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica la ley N° 17.322, el Código del Trabajo y el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, Boletín N° 3.369);

VIGESIMOSEPTIMO: Que, más importante aún aparece que la consecución del logro de dotar de mayor celeridad al pago de la deuda previsional, no es susceptible de lograrse sacrificando derechos fundamentales cuyo libre ejercicio no puede ser impedido ni entrabado, puesto que la exigencia de pago previo para recurrir efectivamente impedirá hacerlo a quien carece de los recursos para perseverar en sus alegaciones ante la segunda instancia, pero, igualmente, le permitirá impugnar la



sentencia del juez a quo a quien los posea, sin que esa circunstancia económica sea, entonces, una herramienta razonable para dotar de mayor rapidez al procedimiento de cobro;

VIGESIMOCTAVO: Que, en este sentido, ha sido el legislador, conforme a lo dispuesto en el artículo 8°, quien ha resuelto someter el cobro de las cotizaciones, incluso en su fase ejecutiva, al procedimiento judicial previsto en dicha normativa, de tal manera que, con ello, ha decidido sujetarse al estándar constitucionalmente exigible a esa especie de procedimientos, el cual requiere, al menos, que lo decidido en primera instancia sea, por regla general, susceptible de ser revisado por un Tribunal Superior, sin imponer condiciones que impidan el ejercicio del derecho a la defensa y a un procedimiento racional y justo, como lo exige el artículo 19 N° 26° de la Carta Fundamental, pues, como lo hemos indicado, esa revisión se hace depender de la capacidad económica del ejecutado, sin que este parámetro sea un criterio que se relaciona con la celeridad del procedimiento;

VIGESIMONOVENO: Que, así las cosas, quien carezca de recursos suficientes quedará coartado en su derecho a que lo decidido en primera instancia sea susceptible de control, lo cual, desde el ángulo constitucional, es insuficiente para garantizar la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos que se asegura en su artículo 19 N° 3°;

TRIGESIMO: Que, adicionalmente, tampoco parece razonable que, por medio de la consignación previa, se logre dotar de seriedad al respectivo recurso de apelación, pues -nuevamente- la herramienta carece de sentido para el logro de la finalidad propuesta, pues el litigante que cuente con recursos suficientes podrá acceder a la revisión de lo decidido en primera instancia y quien no los posea, quedará impedido del doble conforme, sin que -en uno u otro caso- aquella situación económica fáctica dote o no de mayor o menor seriedad al recurso que se intenta;

TRIGESIMOPRIMERO: Que, además, la Ley N° 17.322, al regular especialmente la cobranza judicial de las cotizaciones previsionales, ha contemplado un sistema completo tendiente a facilitar y promover el pronto pago y/o cobro de dichas cotizaciones. Así, desde luego, dicha ley *ha dotado de fuerza ejecutiva a la resolución* fundada del Jefe de Servicio, el Director Nacional o Gerente General de la respectiva institución de seguridad social que determina el monto de las cotizaciones adeudadas (artículo 2° inciso primero N° 1° e inciso tercero); ha dispuesto que los



juicios a que ellas den origen se sustancian de acuerdo al procedimiento fijado en las normas especiales de dicha ley y, supletoriamente, por el Título I del Libro III del Código de Procedimiento Civil, en cuanto sean compatibles con ellas (artículo 1° inciso cuarto); contempla una presunción de derecho de que se han efectuado los descuentos por el solo hecho de haberse pagado total o parcialmente las respectivas remuneraciones a los trabajadores (artículo 3° inciso segundo); ha autorizado tanto al trabajador como al sindicato o asociación gremial a que se encuentre afiliado, a requerimiento de aquél, *sin patrocinio* de abogado, para reclamar el ejercicio de las acciones por parte de las instituciones de previsión o seguridad social respectivas, sin perjuicio de las demás acciones judiciales o legales que correspondan (artículo 4° incisos primero y segundo); la institución debe constituirse como demandante y continuar las acciones ejecutivas, dentro del plazo de 30 días hábiles (artículo 4° inciso tercero), bajo el apercibimiento de ser sancionada conforme al artículo 4° bis, esto es, ordenándole enterar en el fondo respectivo el monto total de la deuda que se dejó de cobrar, con los reajustes e intereses asociados a ella, sin perjuicio de la facultad de la institución de previsión o seguridad social de repetir en contra del empleador deudor (artículo 4° BIS inciso tercero); una vez deducida la acción, el tribunal procederá *de oficio* en todas las etapas del proceso (artículo 4° BIS inciso primero); no se puede alegar el abandono del procedimiento y se limitan las excepciones que puede oponer el ejecutado (artículo 4° BIS inciso segundo y 5° inciso primero); su oposición debe ser fundada y ofrecer los medios de prueba dentro de los cinco días, contados desde el requerimiento de pago (artículo 5° inciso tercero); se puede ampliar la demanda, incluyendo resoluciones de cobranza que se dicten respecto del mismo ejecutado que sean posteriores a aquélla o aquéllas que dieron origen a la ejecución (artículo 5° BIS inciso primero); el recurso de apelación se conoce en cuenta, a menos que las partes de común acuerdo soliciten alegatos (artículo 8° inciso final); el empleador que no consigne las sumas descontadas o que debió descontar de la remuneración de sus trabajadores y sus reajustes e intereses penales, dentro del término de quince días, contado desde la fecha del requerimiento de pago si no opuso excepciones, o desde la fecha de la notificación de la sentencia de primera instancia que niegue lugar a ellas, será apremiado con *arresto*, hasta por quince días, el cual puede repetirse hasta obtener el pago de las sumas retenidas o que han debido retenerse y de sus reajustes e intereses penales (artículo 12 inciso primero); este apremio, en el caso de las personas jurídicas, se hace efectivo sobre sus gerentes, administradores o presidentes (artículos 14 y 18);



las resoluciones que decreten estos apremios son *inapelables* (artículo 12 inciso tercero); además, se aplican las *penas del artículo 467 del Código Penal* al que, en perjuicio del trabajador o de sus derechohabientes, se apropie o distraiga el dinero proveniente de las cotizaciones del trabajador (artículo 13); si el empleador no efectúa oportunamente la declaración de haberse enterado la cotización o si ésta es incompleta o errónea, será sancionado con multa (artículo 22 A inciso primero); las instituciones de seguridad social no pueden condonar los intereses penales y multas que correspondan a deudores que no hayan efectuado oportunamente la declaración de las sumas que deben pagar por concepto de imposiciones y aportes ni a aquellos que hayan efectuado declaraciones maliciosamente incompletas o falsas (artículo 22 A inciso tercero); los empleadores que no paguen las cotizaciones de seguridad social, *no pueden percibir recursos* provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo, sin acreditar previamente ante las instituciones que administren los instrumentos referidos, estar al día en el pago de dichas cotizaciones (artículo 22 E); interpuesta la demanda de cobranza judicial de cotizaciones, a petición del trabajador o de la institución de previsión o seguridad social que corresponda, el tribunal ordenará a la Tesorería General de la República que *retenga de la devolución de impuestos a la renta* correspondiente (artículo 25 BIS); las cotizaciones y demás aportes, como asimismo sus recargos legales, que corresponda percibir a las instituciones de seguridad social, gozan del *privilegio establecido en el N° 5° del artículo 2.472 del Código Civil*, conservando este privilegio por sobre los derechos de prenda y otras garantías establecidas en leyes especiales (artículo 31); la *prescripción* será de cinco años y se contará desde el término de los respectivos servicios (artículo 31 BIS);

TRIGESIMOSEGUNDO: Que, sin embargo, no todos esos mecanismos, a todo evento, resultan siempre compatibles con las exigencias constitucionales, especialmente con el derecho a un procedimiento racional y justo, cuyo es el caso de la exigencia de consignación previa contemplada en el artículo 8° inciso primero aquí impugnado;

TRIGESIMOTERCERO: Que, por lo mismo, no debe olvidarse, como acabamos de señalar, que el propio legislador ha dispuesto que la preceptiva supletoria en esta materia se encuentra en el Título I del Libro III del Código de Procedimiento Civil que regula el juicio ejecutivo en las obligaciones de dar, cuyo artículo 475 dispone que si se interpone apelación de la sentencia de pago, no puede



procederse a su ejecución, pendiente el recurso, sino en caso que el ejecutante caucione las resultas del mismo, conciliando el derecho de la parte en cuyo favor se dictó aquella sentencia y el del ejecutado en el procedimiento respectivo, sin que sea posible omitir que la caución no recaer en el trabajador -lo cual podría servir para objetar este razonamiento-, sino sobre el ejecutante, esto es, la institución previsional sobre la que el legislador impone el deber de lograr el pago de cotizaciones adeudadas;

TRIGESIMOCUARTO: Que, en suma, no resulta suficiente para sostener la constitucionalidad de la consignación objetada la naturaleza de las cotizaciones o del procedimiento de cobro de prestaciones laborales ni la consecución del fin legítimo consistente en que el acreedor alcance el pago de la deuda o que los recursos han debido descontarse y enterarse por el empleador, al extremo de situar al requirente en la necesidad de consignar, previamente, el total de lo sentenciado, o, en caso contrario, verse impedido que se revise lo resuelto en primera instancia;

TRIGESIMOQUINTO: Que, por ende, acoger el requerimiento de inaplicabilidad de fs. 1 termina compatibilizando los derechos constitucionales del requirente con los del acreedor, pues revisar, en sede de apelación, la sentencia de primer grado no inhibe que, en definitiva, se proceda al cobro de las cotizaciones efectivamente adeudadas ni obsta a que el legislador pueda adoptar mecanismos que agilicen ese cobro, como lo ha hecho en la Ley N° 17.322;

TRIGESIMOSEXTO: Que, teniendo presente los considerandos anteriores y conforme con la defensa del principio de supremacía constitucional, que constituye la finalidad de la acción de inaplicabilidad, no resulta posible aceptar que, en aras de un propósito legítimo, se vulneren derechos fundamentales, supeditando el recurso de apelación al pago de la cantidad impuesta por el legislador;

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



SE RESUELVE:

- 1) **QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARA INAPLICABLE LA FRASE “SI EL APELANTE ES EL EJECUTADO O LA INSTITUCIÓN DE PREVISIÓN O DE SEGURIDAD SOCIAL, DEBERÁ PREVIAMENTE CONSIGNAR LA SUMA TOTAL QUE DICHA SENTENCIA ORDENE PAGAR”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 8º, INCISO PRIMERO, DE LA LEY N° 17.322, EN EL PROCESO RIT P-227-2015, RUC 15-3-0136494-3, SUSTANCIADO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS Y FAMILIA DE SAN VICENTE DE TAGUA TAGUA, Y EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE RANCAGUA, POR RECURSO DE APELACIÓN, BAJO EL ROL N° 271-2020 (LABORAL-COBRANZA).**

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

DISIDENCIA

Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, NELSON POZO SILVA y señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, quienes estuvieron por rechazar la impugnación de fojas 1, por las siguientes razones:

I. Conflicto constitucional sometido a la decisión de esta Magistratura

1º. En el caso de autos se solicita la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 8º de la Ley N° 17.322 en la causa judicial pendiente Rol N° 271-2020, seguida ante la Illtma. Corte de Apelaciones de Rancagua, consistente en un recurso de apelación.

La gestión pendiente tiene como antecedente la demanda ejecutiva interpuesta por A.F.P Provida S.A en contra de la representante de la Sucesión Oscar Pizarro Letelier, la requirente en estos autos, doña María Teresa Pizarro Letelier, por concepto de cotizaciones previsionales adeudadas por tal Sucesión a Rolando Osorio Jorquera y Elías Carreño Orellana, en juicio substanciado ante el Juzgado de Letras y Familia de San Vicente de Tagua Tagua, bajo el Rol P-227-2015. En esa instancia, la



requirente interpuso las excepciones tanto de inexistencia de la prestación de servicios a la ejecutada -argumentando al efecto que ella no es la representante de la Sucesión Oscar Pizarro "Letelier" sino que es parte de la sucesión Oscar Pizarro "Rojas"- y la de prescripción, las que fueron rechazadas por el Tribunal a quo. En contra de esa resolución, la requirente interpuso recurso de apelación.

2°. El requerimiento impugna la parte del inciso primero del artículo 8° de la Ley N° 17.322, reformado en esos términos por la Ley N° 20.023 del año 2005, que puede resultar decisiva para la resolución del asunto, y cuyo texto reza de la manera que sigue: *"Si el apelante es el ejecutado o la institución de previsión o de seguridad social, deberá previamente consignar la suma total que dicha sentencia ordene pagar, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior"*.

Según se ha señalado en la parte expositiva de esta sentencia, el requirente pretende la inaplicabilidad del precepto legal recién transcrito aduciendo, en síntesis, que dicha disposición infringe el debido proceso y la tutela judicial efectiva, señalando que se le impone una carga desproporcionada para ejercer el derecho al doble conforme.

II. Naturaleza jurídica de las cotizaciones previsionales

3°. Previo al análisis de inconstitucionalidad de la norma impugnada, resulta necesario examinar la naturaleza jurídica de la obligación de pago que incide en el juicio pendiente, esto es, la que recae sobre la cotización previsional, por cuanto la norma que se alega inaplicable en la gestión pendiente por inconstitucionalidad posee un especial régimen de cobranza, dadas sus características particulares.

Tal materia tiene su fundamento constitucional en el N° 18 del artículo 19, que asegura a todas las personas:

"El derecho a la seguridad social.

Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

El Estado supervisará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social".



4°. Cabe anotar, en primer lugar, que la Constitución, al facultar a la ley para establecer cotizaciones obligatorias, busca garantizar el derecho a la seguridad social. En efecto, como señala el profesor Alejandro Silva Bascuñán, tal obligación “*se explica por la necesidad de contribuir a financiar el sistema de previsión social que se establece en favor de todos los integrantes de la comunidad nacional, finalidad que no se lograría si la cotización quedara librada del todo a la sola voluntad de éstos y creando consecuentemente el riesgo de no continuar otorgando las pensiones comprometidas*” (Tratado de Derecho Constitucional, tomo XIII, Ed. Jurídica de Chile, 2010, p. 398).

5°. Lo anterior es confirmado por la jurisprudencia de esta Magistratura, la cual, a través de diversas sentencias, se ha preocupado de precisar los alcances y sentido del derecho a la seguridad social y el rol que le cabe a las cotizaciones previsionales obligatorias para asegurarlo.

Así esta Magistratura, en primer lugar, en sentencia Rol N° 519, precisó que: “*la materia en análisis tiene incidencia en el derecho a la seguridad social, tutelado en el artículo 19 N° 18 de la Carta Fundamental, conforme al cual se otorga un mandato especial al Estado para garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. En opinión del profesor Patricio Novoa, los derechos públicos subjetivos de la seguridad social importan verdaderas facultades de los administrados frente a la Administración, quienes por su naturaleza de personas son acreedoras al otorgamiento de las prestaciones necesarias para cumplir y satisfacer sus necesidades y lograr su bienestar (Derecho de la Seguridad Social, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, año 1977, p. 153 y ss.). Ello ha llevado incluso a la doctrina a consignar que los derechos públicos subjetivos de la seguridad social -entre los que se encuentra ciertamente el derecho y deber de cotizar- se caracterizan por ser: a) patrimoniales, en tanto forman parte del patrimonio de las personas, destinadas a asistirlos para que puedan llevar una vida digna, cuando se verifique algún estado de necesidad; b) personalísimos, de modo que son inalienables e irrenunciables; c) imprescriptibles, en cuanto las personas siempre podrán requerir al Estado o a los particulares que, en virtud del principio de subsidiariedad, administran parte del sistema, los beneficios para aplacar el estado de necesidad que las afecte; y d) establecidos en aras del interés general de la sociedad*”.

6°. Por otra parte, refiriéndose particularmente a la cotización previsional, la jurisprudencia de este Tribunal precisa que ella “*ha sido definida por algunos autores como una forma de descuento coactivo, ordenada por la ley con respecto a determinados grupos, afecta a garantizar prestaciones de seguridad social*” (Héctor Humeres M. y Héctor



Humeres N., *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Editorial Jurídica de Chile, año 1988, p. 426). De este modo, la obligación de cotizar “es **exigida por la sociedad**, representada para este efecto por el órgano gestor; es una **obligación de derecho público subjetivo**, que faculta al titular para exigir la obligación, por lo cual nuestra jurisprudencia ha considerado que la obligación de cotizar **no tiene carácter contractual ni ha nacido de la voluntad de las partes**” (Ibid.). Puede apreciarse entonces que se trata de un acto mediante el cual de manera imperativa, por mandato de la ley, el empleador debe descontar determinadas sumas de dinero, de propiedad del trabajador, para garantizar efectiva y adecuadamente prestaciones de seguridad social vinculadas a estados de necesidad que son consecuencia de la vejez y sobrevivencia, esto es, jubilaciones y montepíos.”.

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

7°. Es del caso además tener presente que, tal como expresara este propio Tribunal, “se está en presencia de dineros pertenecientes o de propiedad del trabajador, tutelados por el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, habida consideración de que tales cotizaciones se extraen de la remuneración devengada a favor del afiliado. En efecto, en el sistema de pensiones establecido por el Decreto Ley N° 3.500, “cada afiliado es **dueño de los fondos** que ingresen a su cuenta de capitalización individual y que el conjunto de éstos constituye un patrimonio independiente y diferente del patrimonio de la sociedad administradora de esos fondos”; de modo que la propiedad que tiene el afiliado sobre los fondos previsionales que conforman su cuenta individual, aunque presenta características especiales, se encuentra plenamente protegida por el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República que reconoce el derecho de propiedad no sólo sobre los bienes corporales sino también respecto de los incorporales”. (Rol N° 334, c. 5°).

8°. En suma, es preciso afirmar que el régimen previsional, y específicamente el de cotizaciones previsionales, constituye parte del entramado del sistema de seguridad social, amparado, en cuanto derecho, por la Constitución Política en el numeral 18 de su artículo 19, cuyo desarrollo corresponde al legislador. Se trata de un derecho social cuya principal dificultad normativa consiste en la búsqueda de garantías efectivas que permitan satisfacer el contenido constitucional de esa clase de derecho fundamental, entre las cuales se encuentra la imposición de cotizaciones previsionales por parte de la ley, a objeto de que el empleador, luego de deducirlas



de la remuneración del trabajador, las destine a su cuenta de capitalización individual, de cuyos fondos es dueño.

III. El régimen de cobro de las cotizaciones previsionales

9°. Todo lo anterior deja en evidencia la importancia fundamental que tiene para el orden institucional y para el legislador el régimen de las cotizaciones previsionales y también el de su cobro. En este último sentido, y refiriéndose precisamente a la ley 17.322, sobre Normas para la Cobranza Judicial de Cotizaciones, Aportes y Multas de las Instituciones de Seguridad Social, este Tribunal- comparando la semejanza entre las cuotas de crédito social con las cotizaciones previsionales, expresó que, teniendo en cuenta *“[e]l interés comprometido en ambos casos, tanto las cuotas que se descuentan de las remuneraciones del trabajador para pagar los créditos sociales que otorgan las CCAF como las cotizaciones previsionales que se deducen también de esas remuneraciones persiguen asegurar el otorgamiento de prestaciones de naturaleza previsional a los trabajadores. Por otra parte, tanto las sumas correspondientes a cotizaciones previsionales como a cuotas de crédito social que el empleador descuenta mensualmente de la remuneración del trabajador deben ser retenidas y luego remesadas por el empleador a la entidad de previsión social respectiva. Por último, la cobranza judicial de las deudas que contraigan los empleadores como consecuencia de no enterar las sumas retenidas se sujetará a las normas del procedimiento de Cobranza Judicial de las Cotizaciones, Aportes y Multas contemplado en la ley N° 17.322.”* (STC Rol N° 4200, c. 11°)

10°. Pronunciándose específicamente sobre la ley 17.322, en STC Rol N° 519 se confirmó que la obligación que asume el empleador como consecuencia del carácter que revisten las cotizaciones previsionales *“fue estimada por el legislador como de especial relevancia para el orden público económico, y destinada a dar eficacia a derechos fundamentales que interesan a toda la sociedad”*;

Así lo confirma, por lo demás, el Mensaje de la Ley N° 17.322, que manifiesta que *“la falta de cumplimiento de las obligaciones previsionales por parte de los empleadores tiene serias incidencias en el orden público económico”*, afirmando a su vez el legislador durante la tramitación del proyecto que éste *“debe adoptar todas las medidas conducentes a asegurar los derechos previsionales de los trabajadores, configurando delitos nuevos, que se producen de acuerdo con la nueva estructura o modalidad que tiene el orden social, medidas que son, en consecuencia, perfectamente legítimas y que tienen una fundamentación de interés*



público indiscutible” (Informe de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados) (En el mismo sentido, STC Roles N°s 1876, c. 11, 4200, c. 12, entre otras).

11°. Ahora bien, las consideraciones anteriores deben ser tenidas en cuenta al momento de analizar la constitucionalidad de la aplicación de la norma impugnada en estos autos.

IV. De la supuesta afectación a la tutela judicial efectiva y a un racional y justo procedimiento.

12°. El requerimiento arguye que el artículo 8° inciso 1° de la ley 17.322 vulnera el derecho al acceso a la justicia consagrado en el artículo 19 N° 3, inciso primero, y a un justo y racional procedimiento o debido proceso, contemplado en el inciso quinto del mismo precepto, debido a que “supeditar la procedencia del recurso de apelación, cuyo objeto es precisamente discutir el fondo de lo decidido por el sentenciador de primera instancia, a la consignación previa de la suma total que la sentencia recurrida ordenó pagar no se condice con la garantía que envuelve la tutela judicial efectiva, pues la pretensión que se persigue sólo va a quedar definitivamente acogida o desechada con la sentencia de término” (fs. 15).

13°. Este sentenciador ha entendido que es debido proceso *“aquel que cumple integralmente la función constitucional de resolver conflictos de intereses de relevancia jurídica con efecto de cosa juzgada, protegiendo y resguardando, como su natural consecuencia, la organización del Estado, las garantías constitucionales y, en definitiva, la plena eficacia del Estado de Derecho. A este respecto, el debido proceso cumple una función dentro del sistema en cuanto garantía del orden jurídico, manifestado a través de los derechos fundamentales que la Constitución les asegura a las personas. Desde esta perspectiva, el imperio del derecho y la resolución de conflictos mediante el proceso son una garantía de respeto por el derecho ajeno y la paz social. En síntesis, el debido proceso, más allá de consagrar los derechos de los litigantes, y el poder-deber del juez en la forma que el constituyente ha establecido para eliminar la fuerza en la solución de los conflictos, genera un medio idóneo para que cada cual pueda obtener la solución de sus conflictos a través de su desenvolvimiento.”* (STC Rol N° 786). A su vez, *“el procedimiento legal debe ser racional y justo. Racional para configurar un proceso lógico y carente de arbitrariedad. Y justo para orientarlo a un sentido que cautele los derechos fundamentales de los participantes en un*



proceso. Con ello se establece la necesidad de un juez imparcial, con normas que eviten la indefensión, que exista una resolución de fondo, motivada y pública, susceptible de revisión por un tribunal superior y generadora de la intangibilidad necesaria que garantice la seguridad y certeza jurídica propias del Estado de Derecho” (STC Rol N° 1838).

14°. Al respecto, este Tribunal ha indicado que la facultad de los intervinientes de un proceso de requerir a los tribunales la revisión de las sentencias es parte integrante del debido proceso (STC Roles N°s 986, 1432, 1443 y 1448). Específicamente ha señalado que *“el derecho al recurso forma parte integrante del derecho al debido proceso. Así se ha señalado, entre otras sentencias, en los roles N°s 376, 389, 478, 481, 821, 934, 986 y 1.432. De este modo, se ha dicho expresamente 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 con 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 tribunales inferiores...”* (STC Rol N° 1.448).

15°. No obstante, de lo anterior no cabe deducir, sin más, que la garantía del debido proceso establecida en la Carta Fundamental proteja un procedimiento específico de revisión.

Al respecto debe recordarse que cuando se deliberó en la Comisión de Estudios de la nueva Constitución respecto del alcance normativo del artículo 19, número 3°, de la Carta Fundamental, el señor Enrique Evans afirmó que *“es muy difícil señalar en el texto constitucional cuáles son las garantías reales de un debido proceso, porque es un convencido de que **ellas dependen de la naturaleza del procedimiento** y de todo el contenido de los mecanismos de notificación, defensa, producción, examen y objeción de la prueba **y los recursos dependen, en gran medida, de la índole del proceso.**”* [Énfasis agregado].

Consecuentemente el constituyente no definió los elementos específicos de un justo y racional procedimiento, sino que delegó en el legislador la potestad para definir y establecer los mismos (STC Rol N° 576, c. 42°, y Rol N° 1557, c. 25°). De esta manera, es evidente que no existe un modelo único de garantías integrantes del debido proceso en Chile, lo que debe ajustarse a la naturaleza de cada procedimiento.

16°. Sumado a lo anterior, es preciso indicar que no sólo la especificación de los recursos sino la forma en que ellos deben ejercerse son materias de competencia



del legislador. La propia Constitución Política de la República lo mandata así en el artículo 19 N° 3°, inciso quinto, al indicar que *“corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”*. Asimismo, el artículo 63 N° 3° de la propia Constitución establece que *“sólo son materias de ley:...3) Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra”* [Énfasis agregado.]

En consecuencia, y conforme a la reiterada jurisprudencia de esta Magistratura en lo referente al “derecho al recurso”, como una de las expresiones de la garantía de un justo y racional procedimiento, la decisión sobre la estructura y forma de los medios por los cuales se hace efectiva la revisión de sentencias corresponde, en principio, al legislador (sentencias roles N°s 1.373, 1.432, 1443 y 1.535, entre otras).

17°. Por otra parte, la especial naturaleza de la obligación que surja de una deuda permite establecer diferencias en el régimen del cobro de la misma, máxime si existe un interés público comprometido en ello, por lo cual tales diferencias resultan razonables. Al respecto esta Magistratura ha expresado que *“corresponde a una decisión de política legislativa la incorporación al ordenamiento jurídico de procedimientos diversos según el tipo de crédito del que se trate, en cuanto establece una diferencia que corresponde a un fundamento racional y no arbitraria”* (STC Rol N° 1217, cc. 6 a 10; Rol N° 4200, c. 32).

18°. En el caso concreto, el requirente ejecutado hizo valer todas las alegaciones y defensas que le permite el ordenamiento jurídico antes de que el Juzgado de Letras y Familia de San Vicente de Tagua Tagua dictara la sentencia definitiva, el 27 de julio del 2020, por lo cual no puede alegar que se haya vulnerado su derecho a un debido proceso. Tal sentencia rechazó la excepción de inexistencia de las prestaciones y la de excepción de prescripción, ordenó continuar con la ejecución y, en su oportunidad, liquidar las cotizaciones insolutas. En contra de esa resolución el ejecutado interpuso recurso de apelación, para lo cual se le exige consignar previamente la suma que la sentencia ordenó pagar, con el objeto de garantizar el pago de la deuda y evitar que la interposición del recurso de apelación tenga por objeto dilatar el procedimiento.

19°. Por otra parte, en relación a las excepciones que pueden impetrarse frente a una demanda de cobro de cotizaciones previsionales, por el interés público protegido vinculado a la garantía del derecho a la seguridad social, esta judicatura constitucional expresó que *“la diferencia se ha establecido en razón de criterios objetivos,*



que tienen relación con la naturaleza de la deuda que se cobra y con el título ejecutivo que se invoca. El trato diferente no hace acepción de personas, ni depende de características subjetivas adscritas, como podrían ser la edad, sexo, raza, origen social o nacional, ni hace preferencias en virtud de otra categoría que pudiera resultar inaceptable para la diferencia de que se trata, como lo sería la condición social, la posición económica o las creencias del demandado” (Rol N° 977, c. 11°).

Es por lo anterior que no resulta irracional -como señala el requerimiento- que el precepto legal impugnado trate de manera igual a “diferente tipo de deudores: el deudor con recursos económicos -que puede pagar para apelar -es tratado por el legislador de la misma manera que el deudor sin recursos, que se puede encontrar en dificultades financieras que le impidan consignar para apelar” (fs. 16), refiriéndose así a la parte de la norma impugnada que dispone que la consignación para apelar se aplica tanto al ejecutado sin recursos-como sería su caso- como a la institución de previsión o seguridad social, la cual sería un deudor solvente.

En efecto, como consecuencia de las exigencias legales del título ejecutivo que fundan las demandas en que se persigue el cobro de una obligación previsional emanada de una sentencia judicial, no se presentan las desigualdades que el requerimiento advierte entre la situación del ejecutado -como es su caso- y la de las instituciones de previsión (STC Rol N° 977), por las especiales características que revisten las cotizaciones previsionales.

20°. Debe recordarse, al efecto, que en el régimen de cobro de cotizaciones previsionales se está en presencia de dineros de propiedad del trabajador, garantizados por el artículo 19, N° 24°, de la Carta Fundamental, habida cuenta de que las sumas se deducen de las propias remuneraciones del trabajador, las que deben ser enteradas a la entidad de previsión social respectiva, por lo que el procedimiento ejecutivo tiene por objeto la recuperación de dineros pertenecientes a aquel. Entonces, la exigencia que impone el precepto legal impugnado “no cierra al empleador moroso el acceso a la Justicia, no le impide la posibilidad de apelar, ni le exige depositar dineros propios para recurrir” (STC Rol 2983), desde que, perteneciendo los fondos retenidos al trabajador, lo que cabe es que cumpla con su obligación de enterarlos a la Administradora de Fondos de Pensiones que corresponda.

21°. El objetivo de la norma es entonces evitar la dilación en el pago de las cotizaciones previsionales adeudadas por el empleador a la entidad de previsión



social y exigido por una sentencia judicial definitiva, por lo que resulta lícito garantizarlo mediante la carga de consignación previa a la interposición del recurso de apelación. Tal consignación, como señaló esta Magistratura en su sentencia rol 2938, “sólo da cuenta de una fórmula encaminada a evitar que el ejercicio del derecho a recurrir, por parte del empleador, pueda postergar el derecho a ser restituido en lo suyo, que posee el trabajador” (c. 4°).

22°. Las motivaciones vertidas precedentemente sobre las características singulares de la demanda del pago de las cotizaciones previsionales, no permiten entonces considerar que la consignación previa de la suma que ordena pagar el Tribunal y que habilita para poder recurrir de apelación impida el ejercicio del derecho al recurso, como ha señalado este sentenciador al declarar no sólo la inaplicabilidad sino también luego la inconstitucionalidad de disposiciones que establecían la exigencia de consignación previa de una suma a la que se ha sido condenado para poder solicitar la revisión judicial de la pertinente sanción pecuniaria, como sucedió en el proceso Rol N° 1.345, que culminó con un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

La situación de autos difiere de la sentencia recién aludida, por cuanto en ella la norma impugnada establecía la necesidad de consignación previa a efectos de poder reclamar ante la jurisdicción de una multa impuesta por un órgano de la Administración, exigencia que dificultaba y privaba el ejercicio del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, sin que la imposición de la sanción administrativa tuviera como fundamento la protección de alguno de los derechos fundamentales que asegura la Constitución Política.

En la especie, en cambio, no se niega el acceso al aludido derecho de tutela judicial. En efecto, el marco en que se impone la sanción es la sentencia dictada por un órgano jurisdiccional, de manera que no se está ante la exigencia de una consignación previa para reclamar ante el juez, sino que para recurrir a una instancia jurisdiccional, posibilidad que se restringe mediante consignación a efectos de proteger el derecho a la seguridad social.

23°. De esta manera, cabe colegir que no nos encontramos ante la denominada figura del “*solve et repete*”, inserta en el Derecho Administrativo Sancionador y cuya inconstitucionalidad fuera declarada por esta Magistratura respecto de determinadas multas impuestas por el Instituto de Salud Pública (STC Rol N° 1345) o su inaplicabilidad en materia laboral (STC Roles N°s 946, 968, 1332, 1356, 1382, 1391,



1418, 1470 y 1580). Como ha reiterado esta Magistratura, se infringe el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva cuando se establece la “exigencia legal que supedita la posibilidad de reclamar ante el juez la validez de una multa administrativa, al pago previo del todo o parte” (STC Rol N° 1865), situación que resulta absolutamente diversa a la que plantea la aplicación de la norma impugnada.

24°. Por lo anteriormente argumentado, cabe rechazar las alegaciones del requirente en cuanto a que la aplicación de la norma impugnada en la gestión judicial pendiente vulneraría el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva y, por lo tanto, también el presente requerimiento de inaplicabilidad.

Redactó la sentencia el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, y la disidencia, la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 9352-20-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el País.

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