

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 15.240-2024

[18 de marzo de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 127 INCISO
FINAL DEL DECRETO N° 2.421, DE 1964, DEL MINISTERIO DE
HACIENDA, QUE FIJA EL TEXTO COORDINADO, REFUNDIDO Y
SISTEMATIZADO DE LA LEY N° 10.336, DE ORGANIZACIÓN Y
ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA

CAROLINA ANDREA ARIAS GUÍÑEZ

EN EL PROCESO ROL C-153-2022, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO JUZGADO
CIVIL DE CHILLÁN, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE
CHILLÁN BAJO EL ROL N° 72-2024 (CIVIL), ACUMULADO CON EL PROCESO
SEGUIDO BAJO EL ROL N° 73-2024 (CIVIL)

VISTOS:

Que, con fecha 22 de febrero de 2024, Carolina Andrea Arias Guíñez ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 127 inciso final del Decreto N° 2.421, de 1964, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto coordinado, refundido y sistematizado de la Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, para que ello incida en el proceso Rol C-153-2022, seguido ante el Segundo Juzgado Civil de Chillán, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Chillán bajo el Rol N° 72-2024 (Civil), acumulado con el proceso seguido bajo el Rol N° 73-2024 (Civil).

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto de los preceptos legales impugnados dispone lo siguiente, en su parte destacada:

“Decreto N° 2.421, de 1964, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto coordinado, refundido y sistematizado de la Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República

(...)

Artículo 127.- La excepción de cosa juzgada puede alegarse por el cuentadante, en cualquier estado del juicio, siempre que, entre el nuevo juicio y el anteriormente resuelto, exista la triple identidad a que se refiere el Código de Procedimiento Civil.

La falta de emplazamiento será causal de nulidad de todo lo obrado y podrá alegarse en cualquier estado del juicio.

Las sentencias definitivas que se dicten en los juicios de cuentas tendrán mérito ejecutivo, y en contra de ellas no podrán oponerse otras excepciones que las de prescripción, pago o falta de emplazamiento, sin perjuicio de las responsabilidades que procedieren en contra de los funcionarios por su negligencia en la defensa de los intereses del Estado.”.

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

La requirente expone que la gestión pendiente corresponde a un recurso de apelación en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Chillán, interpuesto en contra de la resolución de 16 de enero de 2024 del Segundo Juzgado Civil de Chillán, que declaró inadmisibles las excepciones que opuso al procedimiento ejecutivo iniciado en su contra.

El procedimiento ejecutivo indicado se origina en la causa Rol C-153-2022 del Segundo Juzgado Civil de Chillán, en el cual el Consejo de Defensa del Estado, actuando por la Contraloría General de la República, dedujo demanda ejecutiva contra la requirente y otros demandados. La demanda se fundaría en la sentencia definitiva N° 71.258 de 23 de mayo de 2019, dictada en causa Rol N° 68-2015 del Tribunal de Cuentas, que acogió un reparo relacionado con el examen de cuentas al Departamento de Administración de Educación Municipal de la Municipalidad de San Ignacio, condenando a la requirente, en su calidad de Directora subrogante del DAEM, al pago solidario de 473,615 UTM. Esta suma corresponde a gastos indebidos por concepto de intereses, multas y reajustes generados por el pago extemporáneo de cotizaciones de seguridad social del personal del DAEM.

La sentencia que sirve de título ejecutivo se encuentra firme y ejecutoriada desde el 29 de agosto de 2019, anota, según consta en certificación de la Secretaria del Juzgado de Cuentas de primera instancia. Con fecha 13 de abril de 2022, se notificó personalmente la demanda ejecutiva a la requirente, quien fue requerida de pago en el mismo acto.

El 25 de abril de 2022, opuso a la ejecución las excepciones de ineptitud del libelo por falta de algún requisito legal en el modo de proponer la demanda (artículo 464 N° 4 del Código de Procedimiento Civil); falta de alguno de los requisitos o condiciones establecidos por las leyes para que el título tenga fuerza ejecutiva (artículo 464 N° 7); y prescripción de la deuda o solo de la acción ejecutiva (artículo 464 N° 17).

El tribunal de primera instancia, mediante resolución de 16 de enero de 2024, declaró inadmisibles las excepciones de los numerales 4° y 7° del artículo 464 del Código de Procedimiento Civil, basándose en lo dispuesto en el artículo 127 inciso final de la Ley N° 10.336, que solo permite oponer las excepciones de prescripción, pago o falta de emplazamiento. Contra esta resolución, la ejecutada interpuso recurso de reposición con apelación subsidiaria y apelación directa.

La requirente sostiene que la aplicación del precepto legal impugnado en la gestión pendiente infringe las garantías constitucionales de igualdad ante la ley y debido proceso, consagradas en los numerales 2° y 3° del artículo 19 de la Constitución Política de la República. Argumenta que la limitación de excepciones constituye una discriminación arbitraria que la priva del derecho a defensa, especialmente considerando que las sentencias judiciales que constituyen títulos ejecutivos conforme al artículo 434 N° 1 del Código de Procedimiento Civil pueden ser objeto de todas las excepciones contempladas en el artículo 464 del mismo código.

Acota que la labor que realiza el Tribunal de Cuentas tiene naturaleza jurisdiccional y, dado que el artículo 19 N° 3 inciso sexto de la Constitución emplea la expresión “siempre”, el legislador está en el imperativo de proporcionar las garantías de un procedimiento racional y justo, lo que no se cumple al impedir el planteamiento de determinadas excepciones sin previo examen jurisdiccional.

A fojas 658, en presentación de 24 de abril de 2024, la parte del Consejo de Defensa del Estado, por la Contraloría General de la República, formula observaciones al requerimiento y solicita su rechazo.

Sostiene que el requerimiento debe ser rechazado por no satisfacer el requisito esencial contemplado en el N° 6 del artículo 93 de la Constitución, ya que la aplicación del precepto impugnado no resulta contraria a la Carta Fundamental. Argumenta que ésta faculta al legislador para configurar los procedimientos jurisdiccionales racionales y justos, sin establecer un modelo único de debido proceso, y el constituyente optó por no enumerar taxativamente las garantías del debido proceso

para evitar la rigidez y permitir la necesaria diferenciación entre distintos tipos de procedimientos.

Señala que no es posible pretender crear mediante la inaplicabilidad un nuevo procedimiento donde el legislador no lo ha establecido, citando jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha sostenido que una discrepancia sobre el sistema de recursos no resulta eficaz por sí misma para configurar una causal de inaplicabilidad.

En cuanto a la supuesta vulneración del debido proceso, indica que es natural que en procedimientos ejecutivos las garantías sean menos densas, especialmente cuando el título es una sentencia judicial donde ya existió discusión de fondo. Cita fallos del Tribunal Constitucional que han validado la limitación de excepciones en diversos procedimientos ejecutivos especiales.

Unido a ello, desarrolla que el ejecutado tuvo amplias posibilidades de defensa en el juicio de cuentas que dio origen al título ejecutivo, incluyendo la posibilidad de deducir recursos de apelación o revisión, por lo que no resulta admisible intentar revivir discusiones en la etapa de cumplimiento.

Respecto a la discriminación arbitraria alegada, sostiene que la diferencia en el régimen de excepciones se basa en criterios objetivos relacionados con la naturaleza del título ejecutivo y se aplica por igual a todos los ejecutados en juicios de cuentas. Añade que el legislador ha establecido distintos catálogos de excepciones en diversos procedimientos ejecutivos, sin que ello implique vulneración a la igualdad ante la ley.

A fojas 673, por decreto de 3 de mayo de 2024, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 28 de noviembre de 2024 se verificó la vista de la causa con la relación pública y los alegatos del abogado Óscar Oyarzo Vera, por la requirente, y de la abogada Margarita Baeza Vivanco, por la parte del Consejo de Defensa del Estado, conforme fue certificado por el relator a fojas 687.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: La requirente, Carolina Andrea Aras Guíñez, dedujo requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, para que incida en el proceso Rol C-153-2022, seguido ante el Segundo Juzgado Civil de Chillán, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de esa ciudad, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 72-2024 (Civil). En la gestión se persigue la ejecución de la sentencia N° 71.258, dictada por el Juzgado

de Cuentas, en la que se determinó la existencia de gastos indebidos por concepto de intereses, multas y reajustes generados por el pago extemporáneo de cotizaciones de seguridad social del personal perteneciente al Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) de la Municipalidad de San Ignacio, por lo que ordenó a los demandados, entre los cuales se encontraba la requirente, a reintegrar 473,615 UTM, de acuerdo con los montos que se indican en la sentencia.

La requirente opuso las excepciones de ineptitud del libelo; falta de alguno de los requisitos o condiciones establecidos por las leyes para que dicho título tenga fuerza ejecutiva, sea absolutamente, sea con relación al demandado; y, prescripción de la deuda o sólo de la acción ejecutiva. Mediante resolución de 16 de enero de 2024, y atendido lo dispuesto en el precepto impugnado, el tribunal declaró inadmisibles las primeras dos excepciones opuestas y declaró admisible la relativa a la de prescripción. En contra de dicha resolución, la requirente dedujo recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Chillán, encontrándose pendiente la vista de la causa y suspendido el procedimiento por orden de esta Magistratura.

SEGUNDO: El conflicto constitucional planteado por la requirente gira en torno a la supuesta infracción que la aplicación del artículo 127, inciso final, de la Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, produciría a las garantías del debido proceso y de igualdad ante la ley, al limitar las excepciones que el ejecutado puede oponer en un juicio ejecutivo en el que se persigue el cumplimiento de una sentencia definitiva dictada en un juicio de cuentas, en cuanto dispone establece que “en contra de ellas no podrán oponerse otras excepciones que las de prescripción, pago o falta de emplazamiento”.

En síntesis, la requirente alega la vulneración de su derecho a la defensa, fundado en que la normativa en cuestión obsta a la facultad del tribunal para conocer de todas las impugnaciones formuladas en contra de la ejecución. Por otra parte, aduce la existencia de una disparidad en el tratamiento de las excepciones oponibles en este procedimiento en comparación con las contempladas en el artículo 464 del Código de Procedimiento Civil, lo que a su juicio configura una situación de desigualdad.

TERCERO: El juicio de cuentas que antecedió a la gestión pendiente constituye una actividad jurisdiccional en la que “se trata de enjuiciar la responsabilidad contable en la que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de los caudales o efectos públicos. Esto es, una acción que se ejerce respecto de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos. De este modo, al aparecer configurado como una actividad de naturaleza jurisdiccional, supone aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del funcionario, absolviéndolo o condenándolo y, en última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión. Y todo ello a través de un procedimiento judicial en el que aparecen los

elementos objetivos y formales que caracterizan al proceso” (Cordero Vega, Luis (2009): *El Control de la Administración del Estado*, 2ª edición, Legal Publishing, p. 91).

Al encontrarse ejecutoriada la sentencia dictada en el juicio de cuentas, ella puede cumplirse voluntariamente, a través del descuento de remuneraciones en el caso de que el cuentadante sea funcionario público al momento de la ejecución de la sentencia o mediante la ejecución forzada de la sentencia. Esta última vía “parte del supuesto de la existencia de un título al cual la ley le asigna mérito ejecutivo. Este documento da cuenta de la existencia de una obligación que tiene el carácter de indubitable y a cuyo cumplimiento sólo podrá oponerse en base a determinadas causales específicamente determinadas. No se trata, por lo tanto, de un procedimiento declarativo en el que la pretensión se encuentre sometida a discusión” (Hanssen Tallar, Carlos (2022): *La función jurisdiccional de la Contraloría General de la República. El Juicio de Cuentas*, 2ª edición actualizada, corregida y complementada, Editorial Ius Civile, p. 192).

En ese contexto el precepto cuestionado en estos autos establece que las excepciones que puede oponer el ejecutado no son otras que las de prescripción, pago o falta de emplazamiento.

CUARTO: En relación con el debido proceso, primera garantía que se alega como afectada, cabe anotar –como reiteradamente lo ha señalado esta Magistratura– que la Constitución no configura un debido proceso tipo, sino que concede un margen de acción al legislador para el establecimiento de procedimientos racionales y justos. Tampoco la Constitución estableció un conjunto de elementos que deban estar siempre presentes en todos y cada uno de los procedimientos de diversa naturaleza que debe regular el legislador. Frente a la imposibilidad de determinar cuál es ese conjunto de garantías que debe recoger cada procedimiento, el artículo 19, numeral 3º inciso sexto de la Constitución optó por un modelo diferente: mandató al legislador para que, en la regulación de los procedimientos, éstos siempre cumplan con las exigencias naturales que la racionalidad y la justicia impongan en cada proceso específico.

En línea con lo anterior, este Tribunal Constitucional sostuvo que “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 1838, c. 10º).

QUINTO: Los elementos del juicio ejecutivo, aunque no está exento de las reglas del debido proceso, varían si se compara con uno de lato conocimiento. Así lo ha sostenido esta Magistratura al señalar que “[e]s natural que las garantías de racionalidad sean menos densas, se reduzcan plazos y pruebas, se incrementen las

presunciones, etcétera. Todo lo anterior incluso es exigido desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Es así como el legislador puede desarrollar procedimientos en el marco del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (artículo 14.3, literal c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y que tengan a la vista la naturaleza de los intereses en juego. En tal sentido, el ejercicio de reglas de garantía lo podemos situar dentro de los procedimientos de menor entidad. En segundo lugar, los procedimientos ejecutivos se pueden dar en un contexto de única instancia y sin necesidad de propiciar impugnaciones latas y dilatorias. Justamente, el sentido de este tipo de procedimientos es alejarse de modalidades de amplia discusión e impugnación” (STC 2701, c. 14°).

SEXTO: El juicio ejecutivo requiere de un título ejecutivo, esto es, “aquel documento que da cuenta de un derecho indubitable, al cual la ley atribuye la suficiencia necesaria para exigir el cumplimiento forzado de la obligación en él contenida. La ley confiere mérito ejecutivo a determinados títulos en atención al carácter de autenticidad que ellos revisten” (Espinosa Fuentes, Raúl (1997): *Manual de procedimiento civil, el juicio ejecutivo*, 10ª edición, Editorial Jurídica de Chile, p. 11), por lo que si el ejecutado se encuentra en una, si se quiere llamarle, posición de desventaja respecto del ejecutante, esto es inherente a la naturaleza misma del proceso ejecutivo, cuyo fin es obtener el cumplimiento forzado de una obligación que goza de una presunción de veracidad -precisamente- por constar en un título ejecutivo.

SÉPTIMO: De esta forma, dentro de la autonomía que la Constitución confiere al legislador, éste puede establecer distintas excepciones según el procedimiento ejecutivo de que se trate.

En efecto, una simple revisión de las reglas que rigen otros juicios ejecutivos se advierte que el número de excepciones varía de manera sustancial, lo cual no puede ser causal de su inconstitucionalidad *per se*. Del mismo modo, “no contemplar excepciones específicas o deseadas por el deudor no transforma en irracional o injusto el procedimiento” (STC 6711, c. 7°).

En este caso nos encontramos con un juicio ejecutivo destinado a resarcir el perjuicio fiscal que se ha producido y que reviste particular gravedad. Es tal la importancia que reviste el control sobre las personas que tengan a cargo bienes de las municipalidades, que el propio juicio de cuentas se encuentra contemplado en la propia Constitución (art. 98 inc. primero). Por lo tanto, la regla se funda en la naturaleza de la deuda y la trascendencia del fin de interés público que se persigue con su cobro.

OCTAVO: Se descarta asimismo la afectación al debido proceso porque la norma impugnada se halla dentro un procedimiento que persigue el pago forzado de una obligación contenida en un título ejecutivo específico: la sentencia definitiva dictada en un juicio de cuentas, pleito en el cual el afectado pudo defenderse ampliamente a través de los distintos derechos que establece el legislador en su favor. Por ello, a través de una oposición restringida, el legislador evita desvirtuar la

naturaleza del juicio ejecutivo, impidiéndole al ejecutado trasladar discusiones que deben darse en un procedimiento de cognición de lato conocimiento.

NOVENO: En lo relativo a la igualdad ante la ley cabe anotar, en primer lugar, que el requerimiento emplea el Código de Procedimiento Civil como un baremo o estándar de comparación y no la Constitución. Además, la propia naturaleza común, general y supletoria del Código de Procedimiento Civil pugna con esa premisa, pues tal naturaleza lleva implícita la idea de que el legislador puede configurar distintos tipos de procedimientos y fijar sus reglas especiales, como queda claro al tenor del artículo 3° del Código de Procedimiento Civil que establece que “Se aplicará el procedimiento ordinario en todas las gestiones, trámites y actuaciones que no estén sometidos a una regla especial diversa, cualquiera que sea su naturaleza”, con lo cual queda claro que se admite y autoriza “una regla especial diversa”.

DÉCIMO: Por otra parte, el requerimiento sostiene que las sentencias que emanan de otros Tribunales de la República pueden ser objeto de oposición a través de todas las excepciones contempladas en el artículo 464 del Código de Procedimiento Civil vulnerando la igualdad ante la ley. Sin embargo, este argumento debe ser descartado no solo porque hay otros procedimientos que también contemplan un número reducido de excepciones que pueden oponerse en contra de una sentencia definitiva, como sucede en los juicios de cobranza laboral o previsional, sino que además porque “el trato igual debe darse entre aquellos que se encuentren regidos por leyes especiales en cuanto a la tramitación de un procedimiento y no entre estos últimos y los afectos a los procedimientos ordinarios” (STC 7290, c. 23°) y en el caso de los ejecutados en virtud de una sentencia dictada en un juicio de cuentas, todos ellos se encuentran afectos a la misma limitación para oponer solo las excepciones que señala el artículo 127 de la Ley N° 10.336 (STC 6711, c. 10°), por lo que se descarta que el precepto cuestionado infrinja el principio de igualdad ante la ley.

UNDÉCIMO: Por las consideraciones expuestas no es posible afirmar que la aplicación del precepto impugnado genere las infracciones constitucionales invocadas, por lo que el requerimiento debe ser rechazado.

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

SE RESUELVE:

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

DISIDENCIA

Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y HÉCTOR MERY ROMERO, y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS, estuvieron por **acoger** el requerimiento atendiendo a las siguientes razones:

1°. Que, la cuestión constitucional sometida a nuestra decisión consiste en determinar, si se ajusta o no a la Carta Fundamental, en particular al derecho a defensa y a un procedimiento racional y justo, que la norma impugnada impida que se puedan plantear excepciones por el ejecutado, distintas de las que taxativamente ella señala;

I. EL JUICIO DE CUENTAS

2°. Que, la fuente de la responsabilidad civil que se imputa en la especie a la requirente surge de su calidad de funcionario público que administra o custodia bienes o fondos públicos y que, como tal, debe rendir cuentas de su uso ante la Contraloría General;

3°. Que, el Juicio de Cuentas constituye, así, expresión del mandato constitucional que el artículo 98 de la Carta Fundamental impone a la Contraloría General de la República en orden a fiscalizar *“el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes”*, así como examinar y juzgar *“las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades”*. Este deber se encuentra ratificado en el artículo 1° de la Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República;

4°. Que, en ejercicio de esta labor de control del ingreso e inversiones de los fondos públicos, es deber del Órgano Contralor verificar la ejecución de los presupuestos públicos de las diversas entidades sometidas a él conforme a lo dispuesto en la ley, procurando comprobar su exactitud, así como la documentación que los sustenta;

5°. Que, este imperativo de legalidad y corrección en el gasto de los dineros fiscales tiene una importante expresión en el deber de rendición de cuentas que recae sobre todo funcionario, persona o entidad que reciba, administre o pague fondos de aquellos que menciona el artículo 1° de la Ley N° 10.336, lo que es examinado por la Contraloría General de la República, según dispone el artículo 85 del referido cuerpo legal.

Este examen constituye un procedimiento de naturaleza administrativa, a cuyo término, dará como resultado: a) Aprobar la cuenta en la medida que el Organo Contralor la considere conforme; b) Observarla, particularmente si aprecia errores de forma, los que deberán ser subsanados para proceder a reexaminar la cuenta o c) Repararla, si la Entidad de Control considera que presenta vicios de fondo.

En este último caso, el principal efecto del “reparo” es que *“tiene la virtud de ser el acto jurídico procesal de parte calificado por la ley como idóneo para iniciar propiamente el denominado “juicio de cuentas”* (Jaime Jara Schnettler: “Caducidad y Notificación del Reparo en el Juicio de Cuentas”, *Revista de Derecho Público*, Vol. 77, p.139);

6°. Que, tal como se advierte, el desarrollo de la labor fiscalizadora de la Contraloría es determinante para hacer efectiva la responsabilidad que pueda corresponder a funcionarios públicos en el ejercicio de sus labores, al punto que puede poner en movimiento el ejercicio de una actividad de naturaleza jurisdiccional, como es la que se manifiesta a través del Juicio de Cuentas, de modo tal que, pese a que la fiscalización y control de ingresos y egresos públicos tienen naturaleza eminentemente administrativa, en cambio, el juzgamiento, a través del Juicio de Cuentas, posee naturaleza jurisdiccional. Así, no hay duda que ambas etapas se encuentran directamente relacionadas, toda vez que son los antecedentes recabados en la primera que se manifiestan en el reparo, los que permiten dar inicio a la actividad jurisdiccional tendiente a establecer la responsabilidad civil del funcionario público;

7°. Que, es precisamente en el desarrollo de esta etapa jurisdiccional en la cual la requirente plantea sus objeciones a la aplicación del precepto legal contenido en el inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336, por estimar que la posibilidad restringida de excepciones que la norma en cuestión contempla importaría una afectación a sus derechos constitucionales;

II. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO

8°. Que, esta Magistratura ha señalado que el legislador está obligado a permitir que toda parte o persona interesada en un proceso cuente con medios apropiados de defensa que le permitan, oportuna y eficazmente, presentar sus alegaciones y sostener sus pretensiones, discutir las de la otra parte, rendir pruebas e impugnar las que otros presenten, entre otras manifestaciones procesales, de modo que, si lo planteado tiene fundamento, permita el reconocimiento de sus derechos, su restablecimiento o la satisfacción que, según el caso, proceda; excluyéndose, en

cambio, todo procedimiento que no permita a una persona hacer valer esas alegaciones o defensas o las restrinja de tal forma que la sitúe en una situación de indefensión o inferioridad (Rol N° 1.411 c. 7°);

9°. Que, en este sentido, la aplicación del precepto legal cuestionado al caso concreto provocará el efecto ineludible de restringir las excepciones que pueden ser interpuestas por la demandada, toda vez que quedarán reducidas a las de prescripción, pago o falta de emplazamiento, estando vedada toda otra defensa que pretenda cuestionar el título ejecutivo de que trata o hacer presente defectos en el planteamiento de la demanda.

De este modo, no basta con sostener que la restricción contemplada en el inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336 no es absoluta, en cuanto deja subsistente algunas excepciones. Tampoco parece razonable aceptar la restricción de excepciones en consideración a la etapa procesal en que se encontraría el juicio (ejecución de sentencia). Y lo anterior es, de este modo, por cuanto lo que efectivamente produce la aplicación de la norma en comento, es impedir que una de las partes del juicio -en este caso la requirente de inaplicabilidad y condenada en el juicio de cuentas- pueda hacer valer sus defensas, a fin de que sea el tribunal competente el que analice y determine la efectividad de los cuestionamientos expuestos;

10°. Que, no debemos olvidar que, en definitiva, “[l]a importancia del derecho al debido proceso radica en la necesidad de cumplir ciertas exigencias o estándares básicos dentro del procedimiento o de la investigación, en su caso, a objeto de que el derecho a la acción no se torne ilusorio y que la persona que lo impetre no quede en un estado objetivo de indefensión” (Rol N° 2.371 c. 7°). Y es precisamente este el efecto que se produce respecto de la requirente, en cuanto se le impide cuestionar -vía excepción- el título ejecutivo o la suficiencia de la demanda en cuya virtud se instruye el juicio ejecutivo en su contra.

En definitiva, se torna ilusorio el amparo de la justicia, por cuanto el tribunal no conocerá -en consideración a la restricción establecida *ex ante* por la norma cuya inaplicabilidad se solicita- los cuestionamientos que una de las partes del juicio plantea respecto de la ejecución que se desarrolla en su contra;

11°. Que, junto a lo anterior, no debemos olvidar que, tal como explicamos precedentemente, la actividad que realiza el Tribunal de Cuentas, el cual opera al interior de la Contraloría General de la República, tiene una naturaleza jurisdiccional, la cual resulta indesmentible. Pues bien, siendo de este modo, corresponde tener presente lo que ha sostenido esta Magistratura en su jurisprudencia al indicar que el adverbio “*siempre*”, utilizado en el inciso sexto del numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental, traza la amplitud que -con cualidad de deber- tiene el legislador para establecer las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos, lo que se extiende a toda actividad jurisdiccional (Rol N° 699 c. 4);

De este modo, la restricción al ejercicio del derecho a defensa que, incide directamente en la pretensión de una de las partes del juicio, como consecuencia de la

aplicación al caso concreto de un precepto legal que, previamente y en abstracto determina las únicas excepciones que pueden oponerse, constituye un efecto contrario a la garantía de un procedimiento racional y justo que no resulta compatible con la Constitución y, como tal, amerita, a nuestro juicio, una sentencia estimatoria respecto al presente requerimiento de inaplicabilidad;

12°. Que, finalmente, viene al caso recordar que la noción de debido proceso tiene tanto una dimensión formal como otra material o sustantiva. Ambas son sumamente relevantes y deben estar presentes en todo juicio.

Así, hablamos de debido proceso formal cuando existe un conjunto de condiciones y requisitos que aseguran la adecuada defensa de los intereses de la parte sometida a un juicio y, en cambio, el debido proceso material refiere a una dimensión que va más allá del enfoque procedimental, enmarcándonos dentro del ámbito de los estándares de la justicia y la razonabilidad, lo cual se da *“cuando la decisión de fondo no afecta arbitrariamente a un derecho fundamental de la persona, es decir, debe existir un motivo racional y suficientemente justificado para que aquello ocurra. Así, no mira en este caso la vulneración de las normas procesales, sino que mira la vulneración de los criterios mínimos de justicia, o sea, criterios objetivables a través de principios considerados como esenciales para una justa decisión, como lo son la razonabilidad y proporcionalidad”* (Gerardo Bernalles Rojas: *Acceso a la Justicia y Debido Proceso*, Juruá Editorial, 2019, pp. 84-85).

Es evidente, por lo tanto, que el derecho a la defensa forma parte de la dimensión objetiva del debido proceso, tal como lo ha reconocido esta Magistratura en múltiples ocasiones, al señalar *“que la noción de debido proceso como garantía constitucional judicial, tiene una vertiente formal y otra sustantiva. Desde el ángulo formal, consiste en que toda decisión de un órgano jurisdiccional debe ser el resultado de un proceso previo, ante tribunal competente, realizado conforme a un procedimiento que asegure posibilidades básicas de defensa, orgánica y funcionalmente, tanto para definir derechos civiles como cuando se enfrenta a una acusación de naturaleza penal”* (Rol N° 2.137, c. 5°);

13°. Que, en efecto, el derecho a la defensa está asegurado expresamente en el artículo 19 N° 3° inciso segundo de la Constitución, el cual si bien se concentra en la defensa jurídica y en la debida intervención del letrado, lo cierto es que tiene un alcance que va más allá de lo que podría estimarse a partir de una primera lectura de la norma constitucional. Esto, pues el ejercicio cabal de ese derecho se relaciona especialmente con el principio de bilateralidad de la audiencia y con el derecho a ser oído en juicio, en el marco de la garantía del derecho a un procedimiento racional y justo, esto es, caracterizado también por su dimensión material o sustantiva.

En este sentido, la doctrina ha señalado que el derecho a la defensa *“implica la posibilidad de un juicio contradictorio en el que las partes pueden hacer valer sus derechos o intereses legítimos”*. Esto, pues *“el derecho a la defensa que tiene toda persona, parte por el derecho a ser oído y a intervenir en la decisión jurisdiccional que podrá afectar algunos de los bienes jurídicos que tiene, entre ellos su libertad personal, su patrimonio, asimismo, implica el derecho a contradecir alegaciones del demandante o acusador, a formular sus propias*

alegaciones destinadas a desvirtuar los cargos formulados en la acusación, a desvirtuar pruebas, y a tener un defensor técnico y jurídico” (Humberto Nogueira Alcalá: El Debido Proceso en la Constitución y el Sistema Interamericano, Santiago, Ed. Librotecnia, 2012, pp. 76-77);

14°. Que, como ya fue adelantado previamente, el derecho a la defensa está íntimamente relacionado con el principio de bilateralidad de la audiencia, igualdad de armas y a ser oído, lo cual supone que el legislador contemple, para cada procedimiento, los medios adecuados a través de los cuales las partes puedan presentar sus alegaciones y defensas.

Así, desde el punto de vista de un sujeto pasivo en un juicio ejecutivo, tal como ocurre con la parte requirente en autos y ejecutada en el procedimiento ejecutivo, el derecho a la defensa implica que ella debe contar con las herramientas procesales que le permitan tener la oportunidad de desvirtuar la ejecución y de discutir los elementos en los que esta se origina o fundamenta, con posibilidades reales de obtener una decisión favorable y acorde a sus intereses por parte del tribunal.

Lo anterior ha sido reconocido tanto por la jurisprudencia de esta Magistratura como por la doctrina, en tanto el debido proceso *“tiene como elemento decisivo el principio de igualdad procesal, esto es, igualdad de condiciones entre las partes o bilateralidad de la audiencia -faculta al deudor para oponer las excepciones, como defensas a la persecución del acreedor- tanto por quien ejerce la acción, como por quien debe defenderse de esta por medio de las excepciones, para así no sufrir las partes indefensión”* (Rol N° 7.857, c. 24°).

Por su parte, la doctrina ha sostenido que este comprende *“[E]l derecho a la defensa contradictoria de las partes en un proceso, mediante la oportunidad de alegar y probar sus derechos e intereses constituye una exigencia de los principios de contradicción y audiencia bilateral, que son manifestaciones de carácter básico del derecho a la protección jurisdiccional de los derechos de las personas”* (Humberto Nogueira Alcalá, ya citado, p. 80)

Lo mismo se ha expresado en el Derecho Comparado, puesto que el Tribunal Constitucional de España ha señalado que el derecho a defensa *“implica la posibilidad de un juicio contradictorio en el que las partes puedan hacer valer sus derechos e intereses legítimos”* (Rol N° 137/2023, de 23 de octubre de 2023);

15°. Que, en el caso concreto de autos, es evidente que la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente genera efectos contrarios a la Constitución, especialmente respecto al derecho a la defensa y a un procedimiento racional y justo, pues, al limitar las excepciones que pueden ser opuestas por el ejecutado, se priva al requirente de la posibilidad de defenderse cabalmente, ya que, como hemos señalado, el derecho a la defensa *“se traduce en concreto en dar todas las posibilidades al demandado para que oponga las excepciones, defensas y alegaciones que le posibiliten desvirtuar la acción deducida por el actor, de tal manera que otorgándole dicha facultad se estará ante un debido proceso, en los términos que la Constitución Política garantiza”* (Rol N° 3.222, c. 16°);

16°. Que, finalmente, junto al derecho a defensa y a un procedimiento racional y justo igualmente se transgrede en la especie la garantía de igualdad ante la ley, contemplada en el artículo 19 N° 2° de la Constitución, por cuanto la aplicación al caso concreto del precepto legal contenido en el inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336, provoca como efecto, excluir la controversia judicial el estatuto general de excepciones que resulta aplicable en la generalidad de los casos, lo que configura una diferencia que carece de justificación;

17°. Que, la amplia posibilidad de defensa que el ordenamiento jurídico ha contemplado para la generalidad de los asuntos en que se discuta la ejecución de un título, se ve fuertemente restringida en la especie como consecuencia de la aplicación del precepto legal impugnado, el cual, para este caso específico, reduce fuertemente el catálogo general de excepciones, sin que se pueda avizorar un fundamento razonable que justifique tan importante limitación, debiendo tener en consideración, puesto que y *“(…) no obstante tratarse de tribunales que forman parte de la estructura orgánica de la Contraloría General, desempeñan una función que les es exclusiva y excluyente, sin que resulte posible que la actividad administrativa de la propia Contraloría intervenga en las decisiones que adopten esos tribunales, en tanto se trata del ejercicio de un tipo de jurisdicción (artículo 76, inciso 1° de la Constitución Política)”* (Carlos Hanssen Tallar: *La Función Jurisdiccional de la Contraloría General de la República. El Juicio de Cuentas*, Santiago, Lexis Nexis, 2007, pp. 49-50), lo cierto es que el órgano que desarrolla la fase administrativa que sirve de base al posterior juzgamiento es la Contraloría General de la República, al cual pertenecen el Subcontralor que actúa como juez de primera instancia y el Contralor General de la República que integra el tribunal colegiado de segunda instancia.

Estas circunstancias exigen, al contrario de lo dispuesto en el artículo 127 inciso final impugnado, una mayor y más rigurosa observancia de los derechos constitucionales del ejecutado, en lo formal y, especialmente, en su dimensión material, cuestión que, en lo relativo al ejercicio de medios de defensa -como son las excepciones en juicio- no se advierte en dicho precepto, por lo que estuvimos por acoger el requerimiento deducido a fs. 1, siguiendo lo ya resuelto en el Rol N° 10.581;

18°. Que, a todo lo que se viene señalando conviene agregar que la decisión del legislador, plasmada en el inciso final del artículo 127 de la Ley N° 10.336, Orgánica Constitucional sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, no deja de causar extrañeza.

En efecto, el precepto en cuestión prescribe que las sentencias definitivas que se dicten en los juicios de cuentas tendrán mérito ejecutivo y en contra de ellas no podrán oponerse otras excepciones que las de prescripción, pago o falta de emplazamiento. De este modo, en su aplicación práctica, niega la posibilidad de defensa frente a una ejecución cuyo título fundante puede no reunir los requisitos que señala la ley para constituir un título ejecutivo.

Si esto es así, carece de sentido y racionalidad la potestad prevista en el artículo 441 del Código de Procedimiento Civil, en cuya virtud el tribunal examinará el título y despachará o denegará la ejecución, puesto que resulta que las sentencias en este tipo de juicio, por decisión del legislador, se presumen siempre títulos ejecutivos perfectos. Y el ejecutado queda impedido de rebatir el mérito ejecutivo en su contestación, por disposición de la ley, aunque se constatará o fuere evidente la ausencia de alguno de los requisitos o condiciones establecidos por las leyes para que dicho título tenga fuerza ejecutiva, sea absolutamente, sea con relación al demandado.

La excepción de falta de fuerza ejecutiva del título es de naturaleza procesal, no material. Desde luego, a través suyo no es conducente revivir la cuestión de lo discutido en el juicio de cuentas. Por lo tanto, a nuestro juicio, la situación que se presenta en la gestión pendiente debía ser remediada mediante la declaración de inaplicabilidad del precepto que impide al demandado ejercer la posibilidad de defensa, por resultar contraria al racional y justo procedimiento.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO. La disidencia fue escrita por el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 15.240-24-INA

Daniela Beatriz Marzi Muñoz
Fecha: 18/03/2025

Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida
Fecha: 18/03/2025

María Pía Silva Gallinato
Fecha: 18/03/2025

Miguel Angel Fernández González
Fecha: 18/03/2025

Raúl Eduardo Mera Muñoz
Fecha: 18/03/2025

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 18/03/2025

Héctor Antonio Mery Romero
Fecha: 18/03/2025

Marcela Inés Peredo Rojas
Fecha: 18/03/2025

Alejandra Precht Rorris
Fecha: 19/03/2025



Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

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

María Angélica Barriga Meza
Fecha: 19/03/2025



21D3D6C1-E9B0-49B0-B064-694880B5DB15

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.