

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 16.151-25 INA

[14 de julio de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 127, INCISO
FINAL, DE LA LEY N° 10.336, DE ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

GRACIELA FERNANDA ORTUZAR NOVOA

EN EL PROCESO ROL N° 21454-2023, SEGUIDO ANTE EL VIGÉSIMO
OCTAVO JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE SANTIAGO, EN
CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, POR
RECURSO DE APELACIÓN, BAJO EL ROL N° 627-2025 (CIVIL).

VISTOS:

Que, con fecha 20 de enero de 2025 Graciela Fernanda Ortúzar Novoa acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 127, inciso final, 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 N° 21454-2023, seguido ante el Vigésimo Octavo Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 627-2025 (civil).

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto del precepto impugnado dispone, en su parte destacada:



“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 conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal Constitucional.

Como antecedentes de la gestión pendiente, explica que, en el marco de un procedimiento sobre juicio de cuentas, con fecha 09 de junio de 2022, se dictó sentencia definitiva en contra de las cuentadantes Graciela Fernanda Ortúzar Novoa, en su calidad de ex alcaldesa de la Municipalidad de Lampa y Paula Andrea Collao Vergara, como Directora de Obras Municipales, restituir en forma solidaria la suma de 9.790,73 UTM, por la falta de aplicación y cobro de multas por retrasos en la ejecución del contrato de obra “*Construcción Alcantarillado Sector Poniente de Lampa*”, y por no exigir la renovación de la garantía de fiel cumplimiento y constituir una nueva caución por un monto inferior en el contrato de obra indicado, sumas que ceden en favor del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Dicha sentencia fue confirmada con fecha 14 de abril de 2023 por el tribunal de cuentas de segunda instancia.

Refiere que con fecha 22 de diciembre de 2023, el abogado procurador fiscal de Santiago, en representación del Fisco de Chile, con fecha 22 de diciembre de 2023 interpuso demanda ejecutiva ante el Vigésimo Octavo Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, en contra de las ejecutadas, entre ellas, la requirente, quien opuso las excepciones del artículo 464, numerales 1, 2 y 4, del Código de Procedimiento Civil, además de la excepción de falta de oportunidad en la ejecución, las que fueron declaradas inadmisibles por dicho tribunal con fecha 26 de diciembre de 2024, atendido a lo dispuesto en el inciso final del precepto impugnado.

Con fecha 30 de diciembre de 2024, la actora repuso y apeló en forma subsidiaria. La reposición fue rechazada, concediéndose la apelación ante la Corte de Apelaciones de Santiago. La causa se encuentra con decreto “en relación” desde el 17 de enero de 2025, según certificado de la gestión pendiente que rola a fojas 28.

Como conflicto constitucional, alega la requirente que la aplicación del artículo impugnado en la parte que indica, atenta contra la igualdad ante la ley, el debido proceso y el derecho de propiedad, consagrados en los numerales 2, 3 y 24, del artículo 19, de la Constitución Política de la República.

Como primera alegación, sostiene que “[A]l conferir mérito ejecutivo a una sentencia que emana de un ente administrativo y, al mismo tiempo, limitar las excepciones que se pueden oponer a la ejecución de la misma, sólo se permite una defensa meramente formal, carente de todo contenido útil, impidiéndose en la práctica una defensa eficaz al no ser posible controvertir el hecho de que el título que invoca el Consejo de Defensa del Estado, carece de fuerza ejecutiva” (fojas 6).

En cuanto a la igualdad ante la ley y debido proceso, señala que estas garantías se transgreden, dado que “el estatuto por el cual se regulan las excepciones en el juicio ejecutivo en que incide este requerimiento, sería diferente y más gravoso que el estatuto general del juicio ejecutivo ordinario civil, sin que exista una justificación razonable para ello” (fojas 7). En efecto, en este último, la ley le otorga al ejecutado la posibilidad de ejercer como defensa un total de dieciocho excepciones establecidas taxativamente en el artículo 464, del Código de Procedimiento Civil, mientras que en el caso de autos, el derecho a defensa se encuentra absoluta e injustificadamente limitado, estableciendo la imposibilidad de alegar cuestiones de fondo o de corregir vicios procedimentales, señalando como procedentes únicamente tres excepciones: prescripción, pago de la deuda y falta de emplazamiento.

Señala, asimismo, que la referida limitación de excepciones carecería de toda lógica, sobre todo, porque impide que se revisen aspectos de forma que tiene por objeto corregir el procedimiento y que se sustentan en antecedentes y argumentos categóricos. En tal sentido, hace presente que la excepción opuesta del artículo 464 N° 2, del Código de Procedimiento Civil -declarada inadmisible- permite observar la relevancia de su discusión, dado que la sentencia definitiva dictada en el juicio de cuentas ordenó el reintegro de los montos al Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, que tiene personalidad jurídica de derecho público distinta de la del Fisco. Por lo tanto, sería dicho órgano quien tiene la legitimación activa para demandar, y no el Consejo de Defensa del Estado, que es quien demanda la ejecución.

En cuanto a la vulneración del derecho de propiedad, sostiene que si bien éste no se ve afectado directamente por la aplicación del precepto cuya



inaplicabilidad se solicita, resulta evidente que las consecuencias del juicio ejecutivo sí lo afectarán.

En síntesis, afirma que *“el perjuicio es evidente desde que se puede autorizar la ejecución dentro de un procedimiento que bajo la lupa de cualquier criterio legal y constitucional es injustificado y viciado”* (fojas 9).

Tramitación y observaciones al requerimiento

Por resolución de fecha 12 de febrero de 2025, a fojas 246, la Primera Sala de esta Magistratura admitió a trámite el libelo de inaplicabilidad, ordenando además la suspensión del procedimiento; y por resolución de la misma Sala, fue declarado admisible con fecha 10 de marzo del presente año a fojas 257.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, formuló observaciones el Consejo de Defensa del Estado a fojas 267, solicitando el total rechazo del requerimiento de inaplicabilidad, debido a que se trata de una disposición que en su aplicación no produce una incongruencia jurídica de orden constitucional, no es contraria a la Constitución, ni afecta derechos fundamentales.

Estima dicho órgano público que no se vulnera la garantía del debido proceso, dado que la Constitución Política de la República faculta al legislador para configurar los procedimientos jurisdiccionales “rationales y justos”.

La requirente pretende que la sentencia que se pronuncie en sede Constitucional le reconozca el derecho a oponer una excepción que el procedimiento ejecutivo no contempla, por lo que una sentencia de inaplicabilidad no puede crear un nuevo procedimiento ad hoc allí donde el legislador no lo ha establecido.

Añade que la limitación de las excepciones a la ejecución que puede deducir la demandada, cuando el título ejecutivo que se invoca es una sentencia dictada en un juicio de cuentas, tiene su fundamento en el hecho de que el cumplimiento o incumplimiento de la obligación y todos los antecedentes o circunstancias relacionados con ello fueron o debieron ser discutidos en el contexto del procedimiento judicial de lato conocimiento que el legislador expresamente ha previsto para tales efectos, esto es, el juicio de cuentas, en el cual la demandada ha tenido amplias posibilidades de plantear sus defensas frente a los reparos que se le han formulado, incluso ante el tribunal de segunda instancia, vía recurso de apelación si así lo estima pertinente, en el evento de no estar conforme con la resuelto por el Juzgado de Cuentas de primera instancia, no resultando admisible intentar revivir este tipo de discusiones o cuestionamientos en el momento de oponer excepciones al cumplimiento compulsivo de dicha sentencia.



En cuanto al principio de igualdad ante la ley, el Consejo de Defensa del Estado señala que el precepto legal cuestionado no vulnera dicho principio, por cuanto el hecho que la actora no pueda oponer cualquier excepción a la ejecución, carece de toda arbitrariedad, ya que ello tiene su fundamento en el texto expreso de las disposiciones legales dictadas que la Constitución autoriza dictar.

Además, la requirente no explica cómo dicha garantía Constitucional se vería afectada en este caso en particular, exponiendo únicamente jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el contenido de esta garantía, y señalando únicamente que, a su juicio, a diferencia de toda persona que se encuentra en la misma posición jurídico-procesal, se le otorga un trato diferenciado, lo que no es efectivo, pues todo aquel que sea afectado por una ejecución en el marco de juicio de cuentas tiene idénticas excepciones.

Tampoco se vulnera el debido proceso, citándose, al efecto, sentencias de rechazo del Tribunal Constitucional respecto de la disposición legal reprochada (STC 6711-19; STC 8518-20; STC 8519-20), así como respecto de los artículos 470 del Código del Trabajo (STC 13.274-22) y 234 CPC (STC 12.722-22).

De esta forma, el Consejo de Defensa del Estado asevera que *“no implica ninguna violación a normas constitucionales el que el legislador decida reducir el ámbito de lo discutible (es decir, el número y naturaleza de las excepciones oponibles) en procedimientos diseñados para ejecutar derechos ya establecidos, como ocurre precisamente en los distintos procedimientos ejecutivos que regula la Ley 10.336, como el juicio de cuentas, más aún en el caso de que el título ejecutivo cuyo cumplimiento se solicita es una sentencia definitiva”* (fojas 280).

Por último, en cuanto a la pretendida transgresión del derecho de propiedad señala que resulta carente de justificación y de razón pretender que un juicio ejecutivo, legalmente tramitado, cuyo propósito es simplemente obtener compulsivamente la suma de lo adeudado pueda ser contrario al derecho de propiedad; máxime, cuando la contraria no ha explicado cómo podría existir contradicción entre el artículo 127 de la Ley Orgánica de Contraloría con el derecho de propiedad.

A fojas 283, en decreto de fecha 07 de abril de 2025, fueron traídos los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de Pleno del día 05 de mayo de 2025, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados Mauricio Cisternas Morales, por la parte requirente y Diego Orozco Cáceres, por el



Consejo de Defensa del Estado, adoptándose acuerdo con igual fecha, conforme certificación de la señora relatora.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: La requirente, Graciela Fernanda Ortuzar Novoa, acciona 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 surta efectos en el proceso Rol N° 21454-2023, seguido ante el Vigésimo Octavo Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 627-2025.

La gestión judicial pendiente persigue obtener el cumplimiento de la sentencia de 9 de junio de 2022, dictada por el Juez de Cuentas de Primera Instancia y confirmada por el Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia. En dicho fallo se declaró la responsabilidad de la requirente en su calidad de ex alcaldesa de la comuna de Lampa, por la falta de aplicación y cobro de multas por retrasos en la ejecución del contrato de obra “Construcción Alcantarillado Sector Poniente de Lampa”, y por no exigir la renovación de la garantía de fiel cumplimiento y constituir una nueva caución por un monto inferior respecto del mismo contrato de obra. La sentencia ordenó reintegrar al Gobierno Regional Metropolitano de Santiago la suma que en el fallo se señala.

La requirente opuso las excepciones de incompetencia del tribunal, falta de oportunidad en la ejecución, falta de capacidad del demandante o de personería o representación legal del que comparece a su nombre e ineptitud del libelo. Por resolución de 26 de diciembre de 2024 el tribunal, atendido lo dispuesto en el precepto impugnado, declaró inadmisibles las excepciones. En contra de esta resolución la requirente dedujo recurso de apelación, el que se encuentra en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago.

SEGUNDO: El artículo 127 de la Ley N° 10.336, en cuyo inciso final se contiene la frase impugnada por la requirente y que aparece subrayada, dispone:

“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 podrá 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”.

TERCERO: En relación con el conflicto constitucional planteado, la requirente sostiene que la aplicación del precepto cuestionado, al limitar las excepciones que puede oponer en el procedimiento ejecutivo seguido en su contra, vulnera la igualdad ante la ley, el debido proceso y el derecho de propiedad.

En concreto, indica que la norma impugnada solo permite una defensa meramente formal que le impide defenderse eficazmente. Asimismo, señala que produce una diferencia de trato legislativo en comparación con el estatuto que regula las excepciones en el juicio ejecutivo ordinario. Finalmente, aduce que, pese a que no se vería directamente afectada por el precepto impugnado, las consecuencias del juicio ejecutivo infringirían su derecho de propiedad.

CUARTO: En primer lugar, cabe anotar que el juicio de cuentas que antecedió 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).

QUINTO: Al encontrarse ejecutoriada la sentencia dictada en el juicio de cuentas, ésta 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 su ejecución forzada. Esta última vía se funda en la existencia de un título a la cual la ley le asigna mérito ejecutivo, naciendo de él una obligación indubitable y a cuyo cumplimiento sólo podrá oponerse el ejecutado en base a ciertas causales específicamente establecidas. *“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.

SEXTO: En relación con el debido proceso, primera garantía que se alega como afectada, cabe señalar que –como reiteradamente ha señalado esta Magistratura– 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 3° 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 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. 10°).

SÉPTIMO: 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 este Tribunal 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°).

OCTAVO: 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 ed, 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 resulta 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.

NOVENO: De esta forma, dentro de la autonomía que la Constitución le 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. 7º)

DÉCIMO: Asimismo, se descarta 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 la afectada pudo defenderse ampliamente a través de los distintos derechos que establece el legislador. Por ello, a través de una oposición restringida, el legislador evita desvirtuar la naturaleza del juicio ejecutivo, impidiéndole a la ejecutada trasladar discusiones que deben darse en un procedimiento de cognición de lato conocimiento.

UNDÉCIMO: 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. Sin embargo, la propia naturaleza común, general y supletoria del Código de Procedimiento Civil pugna con esa premisa, pues 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”.



Por lo demás, aunque resulta evidente, no puede olvidarse que la Constitución es el parámetro que emplea este Tribunal para ejercer el control de constitucionalidad de los preceptos legales cuando ejerce la competencia de resolver las acciones de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de dicho tipo de normas según lo que dispone el numeral 6 del artículo 93 de la Carta Fundamental.

DUODÉCIMO: No puede obviarse, además, que nos encontramos con un juicio ejecutivo destinado a resarcir el perjuicio fiscal que se ha producido y que, por ello, reviste la mayor gravedad, siendo, por ello, la norma razonable.

Como se sostuvo en la sentencia Rol N° 15.240, “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” (c. 7°).

DÉCIMO TERCERO: Finalmente, debe desestimarse la alegación relativa a la supuesta vulneración del derecho de propiedad, bastando para ello lo afirmado por la propia requirente en su escrito, en el cual reconoce expresamente que “éste no se ve afectado directamente por la aplicación del precepto cuya inaplicabilidad se solicita” (fs. 17).

En efecto, no resulta jurídicamente atendible la pretensión de extender las garantías propias del derecho de propiedad al conjunto de excepciones que la ejecutada puede oponer. Con todo, corresponde igualmente descartar la existencia de una infracción a dicho derecho fundamental, toda vez que la obligación de efectuar el pago deriva de una obligación legalmente establecida y declarada mediante una sentencia judicial firme, no pudiendo dicha circunstancia ser considerada como una afectación ilegítima al derecho de propiedad.

DÉCIMO CUARTO: En base a las consideraciones precedentes, por no configurarse una infracción constitucional, el requerimiento debe ser desestimado.

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 RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES.

2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIASE AL EFECTO.

3) 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 Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS estuvieron por acoger el requerimiento de autos en virtud de las consideraciones siguientes:

1°. – Que el requerimiento deducido a fojas 1 de estos autos tiene por finalidad instar porque se declaren inaplicables en los autos rol 21.454-2023, seguidos ante el Vigésimo Octavo Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, actualmente en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 627-2025 (civil), las expresiones “*y en contra de ellas no podrán oponerse otras excepciones que las de prescripción, pago o falta de emplazamiento*”, contenidas en el inciso final del artículo 127 de la Ley nro. 10.336, Orgánica Constitucional de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República. Sostiene la actora que el precepto legal aludido le niega la posibilidad de deducir las siguientes excepciones o defensas a la ejecución:

- Incompetencia del tribunal, establecida en el N°1 del artículo 464 del Código de Procedimiento Civil;
- Falta de oportunidad en la ejecución del artículo 233 en relación con el artículo 477 del Código de Procedimiento Civil;
- Falta de capacidad del demandante o de personería o representación legal, establecida en el N°2 del artículo 464 del Código de Procedimiento Civil
- Ineptitud de libelo por falta de algún requisito legal en el modo de formular la demanda, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 254; establecida en el artículo 464 N°4 del Código de Procedimiento Civil.

La restricción contenida en el precepto legal que se viene impugnando significa que su derecho a defensa queda circunscrito únicamente a los motivos previstos por el legislador para ejecuciones de esta clase, lo que pugna con la igualdad ante la ley y debido proceso, derechos que la Constitución asegura a todas las personas.

2°. – Que la facultad de conocer las causas civiles y criminales, juzgarlas y hacer ejecutar lo juzgado pertenece a los tribunales de justicia que componen el Poder Judicial. Es tarea del legislador configurar siempre las normas del procedimiento judicial, sea este declarativo, o ejecutivo, pesando sobre él el mandato constitucional de establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento.

Nadie discute que el legislador cuenta con la potestad de fijar reglas y principios de procedimiento diversos para los juicios declarativos y el cumplimiento de sentencias o la ejecución de títulos ejecutivos. También es pacífico sostener que distintos juicios ejecutivos especiales pueden estar sometidos a criterios y reglas distintas. El límite, o más bien, el deber que la Constitución impone al legislador consiste en establecer siempre las garantías del racional y justo procedimiento. Al efecto, no está de más tener presente que esta Judicatura ha sostenido en la STC 1.838, c. 10, 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*”.

3°. – Que, sobre la limitación para deducir excepciones o defensas en la ejecución dispuesta en cuerpos legales especiales, sostenemos como consideración preliminar que este Tribunal ha dicho en STC 1.470, c. 9 que “... *aunque no esté designado expresamente en su texto escrito, carecería de sentido que la Carta Fundamental se hubiese esmerado en asegurar la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el derecho a la defensa jurídica, el derecho a ser juzgado por el juez natural, el derecho a un justo racional procedimiento, si no partiera de la base de la existencia de un derecho anterior a todos los demás y que es presupuesto básico para su vigencia, esto es, el derecho a toda persona a ser juzgada, a presentarse ante el juez, a ocurrir al juez, sin estorbos, gabelas o condiciones que se lo dificulten, retarden o impidan arbitraria o ilegítimamente*”. No yerra la doctrina cuando asevera en términos rotundos que “... *en el corazón de las respuestas del sistema judicial está la perspectiva de proscribir la indefensión*” (Gonzalo GARCÍA PINO y Pablo CONTRERAS VÁSQUEZ, [2013], “*El derecho a la tutela judicial y al debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno*”, p. 262, en Estudios Constitucionales, Año 11, N° 2, pp. 229 – 282. Publicado por el Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca).

Nuestra justicia constitucional ya ha resuelto en STC 621, c. 6, que “... *el derecho a la defensa jurídica y las condiciones de libertad en las que debe verificarse la debida intervención del letrado en el procedimiento constituyen piezas fundamentales en el justo y debido proceso y pertenecen a las más antiguas tradiciones de la justicia y del derecho*”.

4°. – Que, explicitando aún más la cuestión, la STC 1200, c. 5, decidió que *“... entre las bases del debido proceso, se incluye en principio de contradicción o bilateralidad de la audiencia, comprensivo del conocimiento oportuno de la acción, el derecho a formular las defensas y de rendir y controvertir la prueba. Sin embargo, doctrinariamente se acepta que la contradicción tiene distintos grados, según la naturaleza de la acción ejercitada, y que no se identifica necesariamente con un momento determinado del proceso. Su intensidad no es la misma en un juicio de lato conocimiento que en uno ejecutivo y su expresión aparece postergada en las acciones propiamente cautelares”*. A este respecto, Orellana Torres y Pérez Ragone han dicho que *“... (el) principio de igualdad de armas puede conceptualizarse como el componente del debido y justo proceso que exige la existencia de un “equilibrio justo” entre las partes de modo que cada parte debe tener una oportunidad razonable para presentar su caso sin ninguna desventaja sustancial de una parte frente a la otra. A partir de este concepto que esbozamos puede decirse que cada parte debe tener básicamente: (i) La posibilidad de dar a conocer los elementos sobre los que demanda o es demandado; (ii) La posibilidad de conocer y discutir cualquier reclamo o prueba presentados”* (Fernando ORELLANA TORRES y Álvaro PÉREZ RAGONE [2022], *“La Paridad de Armas en el Proceso Civil: Su Reconocimiento Comparado y en el Derecho Chileno”*, p. 268. Publicado en Revista Ius et Praxis, Año 28, N° 2, pp. 263 - 285).

5°. – Que la Carta Fundamental no obliga al legislador a reproducir en regímenes ejecutivos especiales el mismo catálogo de excepciones o defensas previsto en el artículo 464 del Código de Procedimiento Civil. Decirlo así sería equivalente a constitucionalizar el mencionado precepto del código de enjuiciamiento civil.

Lo que sí cabe es examinar la interpelación del requerimiento, en cuanto a si es pertinente declarar que, al carecer de fuerza de la sentencia como título ejecutivo y no existir posibilidad de invocar tal circunstancia como un hecho impeditivo o excluyente de la ejecución, nos encontramos o no ante un procedimiento que se ajusta, o más bien, se opone al debido proceso legal tal cual ha sido definido por la Constitución.

6°. – Que toda ejecución, cualquiera sea su naturaleza o especialidad, se funda en un título, de lo que se sigue que al demandado le asiste el derecho a enervar la ejecución mediante la posibilidad de deducir una excepción o defensa efectiva. Y en el caso que nos ocupa, ello no es posible, puesto que la ley expresa y vigente simplemente no lo permite. En efecto, al reducir la posibilidad de defenderse a la invocación, sin permitir discutir la exigibilidad actual del título conformado por la sentencia, el legislador sacrifica de modo que nos parece injustificado el contenido esencial del derecho a defensa.

7°. – Que la lectura atenta del artículo 19 número 3° de la Constitución Política nos permite afirmar que un proceso sin garantías no es un proceso; que un proceso sin sujeción a la Constitución no es un proceso. Desprovisto de su contenido garantístico, un proceso es la mera suma, secuencia o serie de actos sin ningún contenido dogmático esencial, conclusión que no se aviene, a nuestro entender, con los preceptos y valores representados en la Carta Fundamental.

Remitiéndose a la dogmática española, Lorca Navarrete sostiene que “... el logro de un proceso de efectiva tutela “con todas las garantías” (artículo 24.2 de la Constitución) es sustantividad comprometida constitucionalmente a diferencia del procedimiento que es formalidad acrítica y mecanicista. El logro de un proceso de efectiva tutela “con todas las garantías” (artículo 24.2 de la Constitución) con su sustantividad garantística justifica y corrige las “anomalías” en la aplicación mecanicista, adjetiva, atemporal y acrítica del procedimiento” (Antonio María LORCA NAVARRETE [2019], “El Proceso Justo, Equitativo y de Efectiva Tutela”, p. 17. Instituto Vasco de Derecho Procesal, San Sebastián).

8°. – Que las consideraciones precedentes se ven reforzadas aún más por los argumentos del voto de minoría al cual concurrimos en la STC 15.240-2024, de la cual extractaremos los siguientes pasajes:

14°. Que, ... 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.

9°. – Que, en fin, no discutimos que el legislador cuenta con un margen razonable de discreción para configurar procedimientos declarativos y ejecutivos, así como para establecer principios y reglas especiales en ambos ámbitos, según las características propias de la materia que corresponde enjuiciar.

Tal margen, sin embargo, dista de ser absoluto.

Puede el legislador disponer reglas y principios procesales particulares en diversas materias, a condición de respetarse siempre las garantías de un procedimiento racional y justo.

Así, sostenemos que el legislador cuenta con la libertad que la Constitución le permite para estatuir y configurar un régimen diferenciado de emplazamiento, contestación, promoción de incidentes e interposición de recursos legales contra las resoluciones judiciales pronunciadas en procedimientos comunes y especiales. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando nos encontramos en el punto preciso que aquí se ha discutido. La controversia puntual que aquí se ha suscitado se verifica en sede de ejecución de lo que ya se ha resuelto en el juicio de cuentas.

10°. – Que en nada altera lo que venimos razonando el hecho de que, en este caso, el juicio ejecutivo esté previsto para resarcir el perjuicio fiscal, dado que se trata de la recuperación de fondos públicos. Para nosotros, la naturaleza de la deuda ni el carácter público del acreedor ejecutante no forman suficiente justificación para cercenar legalmente la posibilidad de ejercer el derecho a defensa en juicio mediante la promoción de excepciones.

Que exista responsabilidad del funcionario ejecutado por el mal empleo, gestión o inversión de dineros fiscales o municipales no hace racional y justo que se prohíba al ejecutado enervar el título que sirve de fundamento a la ejecución, sea invocando hechos extintivos o arguyendo la existencia de hechos excluyentes o impeditivos. Puesto que desde luego no cabe confundir lo resuelto en la fase previa con la ejecución, etapa o momento que cuenta con naturaleza propia y que, por cierto, debe someterse también a los principios del debido proceso. Como ha dicho la sentencia del Tribunal Constitucional de España en sentencia dictada en el rol 79/2013, del 8 de abril del 2013, “(desde) la estricta perspectiva constitucional, una línea constante y uniforme de este Tribunal en materia de acceso al proceso en general (art. 24.1 CE), y al procedimiento de ejecución hipotecaria en particular, ha promovido la defensa,



0000312
TRESCIENTOS DOCE

dando la oportunidad de participar, contradictoriamente, en la fase de ejecución de este procedimiento especial, al existir una posición privilegiada del acreedor derivada de la fuerza ejecutiva del título”.

Es en razón de las consideraciones anteriores que estos disidentes estimamos que debió acogerse el presente requerimiento de inaplicabilidad en los dos capítulos que lo constituyen.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y la disidencia, el Ministro señor HÉCTOR MERY ROMERO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 16.151-25 INA.

0000313
TRESCIENTOS TRECE



María Pía Silva Gallinato
Fecha: 15/07/2025

Miguel Angel Fernández González
Fecha: 15/07/2025

Raúl Eduardo Mera Muñoz
Fecha: 14/07/2025

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 14/07/2025

Héctor Antonio Mery Romero
Fecha: 14/07/2025

Marcela Inés Peredo Rojas
Fecha: 14/07/2025

Mario René Gómez Montoya
Fecha: 14/07/2025

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta Subrogante, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros 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 y señor Mario René Gómez Montoya.

Autoriza el Secretario (S) del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.

Sebastián Andrés López Magnasco
Fecha: 18/07/2025



26AF3061-F37E-45D7-8227-56A19678D88D

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.