



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.598-2022

[27 de septiembre de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 238
DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Y 32, INCISO
SEGUNDO, PARTE FINAL, DE LA LEY N° 18.695

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE QUILICURA
EN EL PROCESO RIT C-4736-2018, RUC 17-4-0036874-0, SEGUIDO ANTE EL
JUZGADO DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL DE SANTIAGO

VISTOS:

Que, con fecha 29 de agosto de 2022, la I. Municipalidad de Quilicura, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 238 del Código de Procedimiento Civil, y 32, inciso segundo, parte final, de la Ley N°18.695, para que ello incida en el proceso RIT C-4736-2018, RUC 17-4-0036874-0, seguido ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Código de Procedimiento Civil

(...)



“Artículo 238.- Cuando se trate del cumplimiento de resoluciones no comprendidas en los artículos anteriores, corresponderá al juez de la causa dictar las medidas conducentes a dicho cumplimiento, pudiendo al efecto imponer multas que no excedan de una unidad tributaria mensual o arresto hasta de dos meses, determinados prudencialmente por el tribunal, sin perjuicio de repetir el apremio.”.

(...)

“Ley N° 18.695

(...)

“Artículo 32.- (...)

La ejecución de toda sentencia que condene a una municipalidad se efectuará mediante la dictación de un decreto alcaldicio. Con todo, tratándose de resoluciones recaídas en juicios que ordenen el pago de deudas por parte de una municipalidad o corporación municipal, y correspondiere aplicar la medida de arresto prevista en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, ésta sólo procederá respecto del alcalde en cuyo ejercicio se hubiere contraído la deuda que dio origen al juicio.”.

(...)

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

Con fecha 9 de febrero del 2018, el 2° Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago dictó sentencia en la causa RIT O-4114-2017, en función de una demanda interpuesta por Carlos Alberto Carmona Espinosa, en contra en contra de Sociedad Comercial Grupo Proyección Limitada, y además conforme al artículo 183-A del Código del Trabajo, en contra de la Ilustre Municipalidad de Quilicura, RUT 69.071.300-4.

La sentencia condenó a los demandados al pago de las siguientes prestaciones:
a) \$2.386.350.- por concepto de indemnización sustitutiva del mes de aviso previo.

b) \$1.326.666.- por concepto de feriado proporcional por 15,92 días.

c) \$1.066.666.- por concepto de remuneración por 16 días trabajados del mes de abril de 2017.

d) Que, habiéndose declarado la nulidad del despido se condena de igual manera a ambas demandadas a concurrir al pago de todas y cada una de las remuneraciones devengadas por el actor, desde el momento del despido esto es desde el día 16 de abril de 2017, y hasta la convalidación efectiva del mismo mediante el íntegro pago de las cotizaciones de seguridad social al actor a razón de \$2.500.000.- mensual, por concepto de remuneración.



Con fecha 21 de febrero de 2018 la I. Municipalidad de Quilicura recurrió de nulidad, rechazándose la nulidad por resolución de fecha 27 de septiembre de 2018, no presentándose recurso de unificación.

El cúmplase se dictó en primera instancia con fecha 22 de octubre de 2018 quedando firme y ejecutoriada la sentencia siguiéndose proceso de cobranza ante el Juzgado de Cobranza Laboral y previsional de Santiago.

Luego, por resolución de fecha 20 de junio de 2022 del Juzgado de Cobranza Laboral y previsional de Santiago, se tuvo por aprobada liquidación de fecha 17 de junio de 2022, por un monto total de \$205.796.018.

Con fecha 1 de julio de 2022, el tribunal sustanciador resolvió ordenar notificar a doña Paulina Bobadilla Navarrete, para que en su calidad de Alcaldesa representante de la Municipalidad De Quilicura, proceda dentro del plazo de quince días hábiles a dictar el Decreto Alcaldicio pertinente en el sentido de disponer los fondos y respectivo giro para el pago del crédito demandado bajo apercibimiento de arresto por cinco días para el caso de no cumplirse lo ordenado.

Refiere la requirente que lo extenso del juicio laboral y su etapa de cumplimiento se relaciona directamente con las causas penales concernientes con la causa laboral, su demandante y el presunto empleador. Así las cosas, con fecha 22 de septiembre de 2021 se dictó sentencia definitiva en procedimiento abreviado, en causa RIT 9535-2019 seguida en el Segundo Juzgado de Garantía de Santiago condenando a don Fernando Jesús Fajardo Orellana (el supuesto empleador), en calidad de autor del delito de uso malicioso de instrumento privado mercantil falso, y en calidad de autor del delito de estafa.

Por su parte añade que en causa RIT 3745-2022, seguida ante el Segundo Juzgado de Garantía de Santiago, por resolución de fecha 16 de junio de 2022, se fijó audiencia de formalización en contra de don Claudio Alberto Carmona Espinosa, demandante en los autos laborales.

Las disposiciones legales resultan materialmente inconciliables con normas de la Constitución en su aplicación en el caso concreto y producen efectos contrarios a la Carta Fundamental, toda vez que la orden de arresto contra del Alcalde constituye una medida de apremio ilegítima y excesiva, que lesiona gravemente la dignidad humana y sus derechos fundamentales de libertad personal y seguridad individual asegurados por la Constitución.

Fundamentos de la inconstitucionalidad de forma del artículo 32 inciso segundo de la Ley N° 18.695:

El inciso segundo del artículo 32 de la ley 18.695 es inconstitucional por aspectos de forma en un doble sentido.



1.- No se cumplió con el control preventivo de constitucionalidad que corresponde a toda Ley Orgánica Constitucional.

La ley 19.845, que introdujo el nuevo inciso segundo al artículo 32 de la ley 18.695, modificó una ley orgánica constitucional, circunstancia que por lo demás, señala expresamente en su encabezado.

En consecuencia, esta ley modificatoria debió cumplir con todos los requisitos propios de la Orgánica constitucional y no obstante, no lo hizo.

2.- Tampoco se cumplió con lo dispuesto en el artículo 74 del texto Constitucional.

A la fecha de la dictación de la ley impugnada, el artículo 74 de la Constitución (actual artículo 77) señalaba que la normativa orgánica constitucional relativa a la organización y atribución de los tribunales sólo puede ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema, de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva. Ello tampoco fue cumplido.

Fundamentos de la inconstitucionalidad de fondo del artículo 32, inciso segundo, de la Ley N° 18.695 y del artículo 238 del Código de Procedimiento Civil.

Las normas cuya inaplicabilidad se solicita son inconstitucionales al violar lo dispuesto en los artículos 5°, inciso segundo, de la Constitución Política del Estado en relación con lo dispuesto en los artículos 7° número 7 de la convención americana sobre Derechos Humanos, denominada "Pacto de San José de Costa Rica", publicada en el diario oficial con fecha 5 de enero de 1991, y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones y publicado en el Diario Oficial con fecha 29 de abril de 1989; el artículo 19 números 1 y 7, artículo 1 y el artículo 6, todos de la Constitución Política del Estado.

1.- Infracción al artículo 5 inciso segundo de la Constitución Política del Estado en relación con lo dispuesto en los artículos 7 del Pacto de San José de Costa Rica, y artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El concepto de encarcelado que utiliza el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es amplio: ingresado a una cárcel, sin restringirse a obligaciones de carácter contractual. Por otro lado, la norma de la Convención Americana de Derechos Humanos proscribela "detención", por lo cual si se le interpreta en sentido restringido mal podría ser un límite al *ius puniendi* si no se proscribela literalmente la condena.

Si las normas de derechos humanos persiguen establecer límites al poder estatal, mediante mandatos de optimización y normas de principio, el deber será interpretar lo más amplia y extensivamente posible las normas de derechos fundamentales, es decir, en lo contrario de la línea jurisprudencial sostenida por esta Magistratura. A ello, además, se suma el deber estatal de promover los derechos



fundamentales en conformidad con el artículo 5°, inciso segundo, de la CPR, que puede verse incumplido por la vía de minimizar el contenido del derecho recurriendo al expediente de interpretaciones restrictivas.

Si bien este Tribunal se ha pronunciado anteriormente sobre los apremios de arresto decretados a propósito del artículo 12 de la Ley N° 17.322, y si bien ha resuelto en definitiva rechazar la declaración de inconstitucionalidad esta decisión la fundó debido a que en tal supuesto se trataba de deudas de dinero emanadas de obligaciones legales de naturaleza social y provisional, indicando expresamente que: *"no deriva del incumplimiento de obligaciones meramente particulares, ni encuentra su origen en la existencia de una deuda contractual, sino que provienen de la infracción de un deber que impone la ley"*.

Por el contrario, en el caso para el cual se solicita la inaplicabilidad por inconstitucionalidad la obligación de pagar una suma de dinero deriva de un contrato laboral.

Infracción al artículo 19 N° 1 de la Constitución Política de la República

La norma posibilita apremio ilegítimo pues se ha dictado una orden de arresto para obtener el pago de una simple deuda civil –lo que excede la proporcionalidad de la medida- y, además, no se ha considerado que el ente municipal es dueño y poseedor de bienes embargables sobre los cuales cualquier acreedor puede perseguir el pago, por lo que la necesidad de la medida tampoco está presente.

Infracción al artículo 19 N° 7 de la Constitución Política de la República

Se violenta el art. 19 N° 7 constitucional y normativa internacional que proscriben la privación de la libertad por deudas, entendiendo por tales aquellas que tuvieran como antecedente el mero interés pecuniario de un individuo con una obligación contractual u obligaciones de carácter meramente civil, de modo de no poner al servicio de causas únicamente particulares o privadas el aparato represivo del Estado.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 14 de septiembre de 2022, a fojas 68, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 12 de octubre de 2022, a fojas 541, se declaró admisible.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, no fueron formuladas observaciones en el fondo.

Vista de la causa y acuerdo



En audiencia de Pleno del día 2 de mayo de 2023, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos por la requirente, de la abogada Katherine Poveda Navarrete y por la requerida, del abogado Felipe Vicuña Neuber.

En sesión de Pleno de fecha 9 de mayo de 2023 se adoptó acuerdo, conforme consta en certificación del Relator.

CONSIDERANDO:

I. CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: Que, la Ilustre Municipalidad de Quilicura ha requerido la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 238 del Código de Procedimiento Civil y 32, inciso segundo, acápite final de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, por estimar que la aplicación de dichos preceptos legales en la gestión judicial pendiente produce efectos contrarios a la Constitución Política.

Ahora bien, las garantías que se estiman vulneradas corresponden a los artículos 5° inciso segundo y 19 N°1 y N°7 constitucionales. Todo ello en el contexto de un procedimiento de cumplimiento de sentencia laboral, que se tramita bajo el Rol C-4736-2018 del Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago, caratulada “Carmona con Grupo Proyección e I. Municipalidad de Quilicura”;

SEGUNDO: Que, las normas jurídicas impugnadas -transcritas en la parte expositiva de la sentencia- versan acerca del cumplimiento de la sentencia. En términos generales, el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil (*en adelante CPC*) se refiere a la forma en que se procede a cumplir una sentencia y, el artículo 32 de la Ley N°18.695 se refiere a la ejecución de sentencias condenatorias respecto de las municipalidades. Estando vinculadas pues la primera habilita al juez para dictar medidas conducentes al cumplimiento, entre ellas el arresto de hasta dos meses y, la segunda limita la medida de apremio, permitiéndolo únicamente respecto del alcalde en cuyo ejercicio se hubiere contraído la deuda que origina el juicio;

TERCERO: Que, la requirente reclama que las normas legales objetadas “resultan materialmente inconciliables con normas de la CPR en su aplicación en el caso concreto y producen efectos contrarios a la Carta Fundamental, atendido que la orden de arresto contra el Alcalde constituye una medida de apremio ilegítima y excesiva, que lesiona gravemente la dignidad humana y sus derechos fundamentales de libertad personal y seguridad individual asegurados por la Constitución” (fs.04).

Agrega que “las normas sobre derechos humanos se interpretan en sentido amplio, finalista y garantista, más no restrictivo, por lo que entre las dos normas de derecho internacional citadas y la prohibición de los apremios ilegítimos del artículo 19 N°1 de la Constitución Política, en sentido teleológico debe entenderse que no puede haber privación de libertad si no hay delito” (fs.13).



En relación al artículo 19 N°1 constitucional que prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo, expresa que “pudiendo ser considerada la medida de arresto ilegítima, excediéndose de los límites constitucionales, pues no resulta proporcionado a la consecución de un fin de interés social relacionado con la decisión de autoridad competente en el marco de un proceso justo, más aun existiendo otras medidas a adoptar menos gravosas y que no afectan la libertad personal de la Alcaldesa” (fs.16).

Finaliza sus fundamentos esgrimiendo que las disposiciones impugnadas infringen el artículo 19 N°7 letra b) de la Constitución Política en concordancia con los tratados internacionales de derechos humanos, que tuvieron especial preocupación por la libertad de las personas frente a los abusos en que pudiere incurrir el Estado mediante detenciones ilegales o arbitraria, esto es, que no obedecieran al quebrantamiento de un mandato legal y a una causa debidamente justificada en la razón y la equidad. (fs.16);

II. EL CASO CONCRETO

CUARTO: Que, previo a exponer el contexto que caracteriza la gestión pendiente, cabe señalar que ésta se vincula con el apremio de arresto del que fue objeto don Juan Carrasco Contreras, alcalde de la Municipalidad de Quilicura, en sede de cumplimiento de una sentencia ejecutoriada que condenó a la Municipalidad al pago de ciertas prestaciones como consecuencia de haber declarado que el despido de don Claudio Carmona Espinosa es nulo, ilegal, improcedente e indebido;

QUINTO: Que, junto con lo anterior, resulta necesario exponer los hechos relevantes en la causa de autos:

- a. Con fecha 30.06.2017 Claudio Carmona Espinosa presenta demanda de nulidad del despido, despido injustificado y cobro de prestaciones en contra de Sociedad Comercial Grupo Proyección Ltda. y, en virtud del artículo 183 A del Código del Trabajo, solidariamente en contra de la Ilustre Municipalidad de Quilicura. De esta causa conoce el 2° Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago bajo el RIT O-4114-2017.
- b. El 09.02.2018 el 2° Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago hace lugar a la demanda deducida, condenando a los demandados al pago de ciertas sumas de dinero.
- c. El 21.02.2018 la I. Municipalidad de Quilicura interpone recurso de nulidad en contra de la sentencia definitiva.
- d. La Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol N°580-2018 conoce del recurso, rechazándolo, con fecha 27.09.2018.
- e. Posteriormente, el tribunal decreta el cumplimiento de la sentencia, remitiendo los autos al Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago, a fin de continuar con la ejecución. Este tribunal conoce de esta causa de cumplimiento de sentencia bajo el RIT C-4736-2018.



- f. El 20.02.2020 el tribunal resuelve:

Vistos: el mérito de los antecedentes, lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 18.695, y conforme a lo estatuido en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil aplicable en la especie según lo prevé al artículo 465 del Código del Trabajo; se resuelve:

Notifíquese personalmente a don JUAN ELVIRO CARRASCO CONTRERAS, para que en su calidad de Alcalde representante de la ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE QUILICURA, proceda dentro del plazo de quince días hábiles a dictar el Decreto Alcaldicio pertinente en el sentido de disponer los fondos y respectivo giro para el pago del crédito demandado en autos, por las sumas de \$93.171.124.- y \$500.000.-, correspondientes a capital y costas personales, respectivamente, a favor del ejecutante don CLAUDIO ALBERTO CARMONA ESPINOSA; debiendo dar cuenta al tribunal dentro de tercer día hábil de expedido el Decreto. Lo ordenando precedentemente es bajo apercibimiento de arresto por cinco días para el caso de no cumplirse lo ordenado.

- g. Con fecha 03.07.2020, el tribunal dicta la siguiente resolución: “debiendo la parte de la ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE QUILICURA proponer persona de conocida o que acredite solvencia, a objeto de resolver su suficiencia y aceptación, que permita ordenar se rinda la fianza nominal hasta por la suma de suma de \$93.171.124.- y así dar cumplimiento en los términos que ha resuelto la Excm. Corte Suprema.”.
- h. El 05.04.2021 el abogado por el demandante solicita el apercibimiento en los siguientes términos: “Que, atendida la resolución de fecha 3 de julio de 2020, vengo en solicitar se aperciba a la demandada a dar cumplimiento a lo ordenado dentro de tercero día, a fin de dar curso progresivo a los autos, bajo el apercibimiento de despachar orden de arresto en contra del alcalde de Quilicura don Juan Carrasco Contreras, atendido el hecho de no haber emitido decreto alcaldicio de pago ordenado con fecha 20 de febrero de 2020”
- i. El 07.04.2021, el tribunal dicta una resolución del siguiente tenor:

*Atendido el mérito de los antecedentes, no habiéndose cumplido con lo ordenado por resolución de veinte de febrero de dos mil veinte, se hace efectivo el apercibimiento anunciado en ella y, en consecuencia, **decrétase el apremio consistente en arresto, por TRES DÍAS** respecto de JUAN ELVIRO CARRASCO CONTRERAS, (...) en su calidad de Alcalde representante de la Ilustre Municipalidad de Quilicura, si es el acto de su detención no exhibe decreto alcaldicio en el sentido de disponerse los fondos y respectivo giro para el pago del crédito demandado en autos por las sumas de \$93.171.124 y \$500.000 correspondientes a capital y costas personales, respectivamente a favor del ejecutante don Claudio Alberto Carmona Espinosa;*



- j. Frente a lo anterior se recurrió de amparo. Teniéndose por ingresado a la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el Rol N°678-2021, el que con fecha 28.04.2021 se rechaza.
- k. Con fecha 28.06.2021 a través de Decreto Exento N°3136 de la Municipalidad de Quilicura, asume el cargo de Alcaldesa de la respectiva municipalidad doña Paulina Bobadilla Navarrete (fs.56).
- l. Con fecha 21.04.2022, el tribunal resuelve solicitud de reiterar la orden de arresto decretada, en los siguientes términos:
Vistos; el mérito de los antecedentes, no ha lugar a lo solicitado en escrito de fecha 7 de agosto en el sentido de reiterar orden de arresto decretada con fecha 7 de abril de 2021; ello por cuanto, la resolución que ordenó el arresto deriva de la resolución de fecha 20 de febrero de 2020 por la que se ordenó a don Juan Elviro Carrasco Contreras, alcalde entonces de la Ilustre Municipalidad de Quilicura, proceda a dictar el Decreto Alcaldicio, como se precisa en la resolución, bajo apercibimiento de arresto; condiciones actuales que han variado por existir un nuevo alcalde de la entidad edilicia, doña Paulina Bobadilla Navarrete, persona a quien no se le ha decretado apercibimiento alguno, no menos medida de arresto.
- m. Posteriormente, el abogado por la demandante solicita se ordene a la demandada dictar el decreto alcaldicio que disponga dar cumplimiento al requerimiento de pago.
- n. Con fecha 01.07.2022 el Juzgado se pronuncia en los siguientes términos:
Vistos: el mérito de los antecedentes, lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 18.695, y conforme a lo estatuido en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil aplicable en la especie según lo prevé al artículo 465 del Código del Trabajo; se resuelve:
Notifíquese personalmente a don PAULINA BOBADILLA NAVARRETE, para que en su calidad de Alcaldesa representante de la ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE QUILICURA, proceda dentro del plazo de quince días hábiles a dictar el Decreto Alcaldicio pertinente en el sentido de disponer los fondos y respectivo giro para el pago del crédito demandado en autos, por las sumas de \$ 205.796.018.-, \$90.000.- y \$500.000.-, correspondientes a capital, costas procesales y costas personales, respectivamente, a favor del ejecutante don CLAUDIO ALBERTO CARMONA ESPINOSA; debiendo dar cuenta al tribunal dentro de tercer día hábil de expedido el Decreto.
Lo ordenando precedentemente es bajo apercibimiento de arresto por cinco días para el caso de no cumplirse lo ordenado.
- o. El 17.09.2022 el abogado por la demandante expresa que: “habiendo sido notificada la señora alcaldesa de Quilicura doña Paulina Bobadilla Navarrete de la resolución de 1° de julio de 2022, sin que hasta la fecha haya cumplido lo ordenado en dicha resolución, es que vengo en solicitar se haga efectivo el apercibimiento, y se despache orden de arresto”.



- p. Previamente, el 29.08.2022 se presenta por la Municipalidad de Quilicura un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante esta Magistratura, la que con fecha 14.09.2022 admitió a tramitación con suspensión. Antecedentes que el 21.09.2022 se incorporaron en el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago, suspendiéndose el procedimiento de apremio.

SEXTO: Que, paralelo a la causa de cumplimiento de la sentencia laboral y, vinculado a ello se siguen dos procesos penales en contra de la empresa empleadora, a saber:

- a. RIT 9535-2019, 2° Juzgado de Garantía de Santiago. El 22.09.2021 el tribunal condena a la empresa como autor del delito de uso malicioso de instrumento privado mercantil falso y de estafa.
- b. RIT 3745-2022, 2° Juzgado de Garantía de Santiago, se denuncia al señor Carmona por estafa. El.21.03.2023 el Ministerio Público comunica decisión de no perseverar en el procedimiento, decisión que se tiene presente por el tribunal;

SÉPTIMO: Que, entonces, la presente acción de inaplicabilidad deducida se ejerce para que produzca efectos en un proceso jurisdiccional que se encuentra suspendido y en el que se persigue el cumplimiento de una sentencia que condenó a la Municipalidad de Quilicura, y en que el Alcalde como representante legal de ella, resulta la persona afecta en su libertad personal;

OCTAVO: Que, esta Magistratura ha conocido en diversas oportunidades, vía acciones de inaplicabilidad, impugnaciones a las normas jurídicas objetadas en esta oportunidad. Entre ellas, los roles N°1145; 1971; 2432; 2433; 2438 y 5746, jurisprudencia que es relevante tener presente en esta sentencia;

III. ALCANCE DE LAS NORMAS JURÍDICAS OBJETADAS

NOVENO: Que, el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, en conjunto con los artículos 235 y 236, del mismo código se refieren a la forma en que se procede a cumplir una sentencia.

La disposición habilita al juez -para compeler al cumplimiento de las resoluciones que indica- a dictar medidas conducentes a dicho cumplimiento, dentro de las que se encuentran la imposición de multas de una UTM o bien el arresto de hasta dos meses. Aquellos son determinados prudencialmente por el Tribunal, el que puede repetir el apremio;

DÉCIMO: Que, a su vez, el artículo 32, inciso 2° de la Ley N°18.695 tiene un ámbito preciso de aplicación: la ejecución de sentencias condenatorias respecto de municipalidades. Expresa que ha de efectuarse "*mediante la dictación de un decreto alcaldicio*".



La norma agrega que tratándose de resoluciones recaídas en juicios que ordenen el pago de deudas por parte de una municipalidad y correspondiere aplicar la medida de apremio que prevé el artículo 238 del CPC, aquella *“sólo procederá respecto del alcalde en cuyo ejercicio se hubiere contraído la deuda que dio origen al juicio”*;

DÉCIMO PRIMERO: Que, es de importancia considerar la jurisprudencia de este Tribunal en esta materia.

Al respecto, se ha sostenido por esta Magistratura que *“el legislador entendió que el arresto es una de las medidas que el juez que conoce de la causa en que una municipalidad resulta condenada a un pago determinado puede decretar ante el evento de que el alcalde no dicte el decreto que ordena materializar el pago. De esa forma, la fuente del arresto se encuentra en el incumplimiento de una obligación legal: la de dictar el acto administrativo o la obligación de hacer consistente en la expedición del respectivo decreto alcaldicio (STC Rol N°1145, considerando 29°). Concluye lo anterior citando al efecto la jurisprudencia de los tribunales ordinarios de justicia, que han entendido que *“atendida su naturaleza, la dictación del referido decreto alcaldicio constituye una obligación de hacer, por más que ella sea la fuente directa de una futura obligación de dar. No consiste simplemente en suscribir un documento, sino que en realizar un acto administrativo, dentro de las facultades que la ley confiere a los Alcaldes y sujeto a determinadas formalidades”*. Por lo mismo, se ha fallado que *“esta obligación debe entenderse cumplida por el Alcalde recurrente, con la dictación del decreto alcaldicio a que se refiere el párrafo g) del fundamento anterior”* y que *“la pretensión de los actores (...) en el sentido de mantener la vigencia del arresto o justificar la expedición de una nueva orden que así lo disponga, fundándose ahora en que no se ha materializado la orden de pago dada por el Alcalde o, en otras palabras, en que ella no se ha hecho efectiva por quien debe proveer esos fondos, no puede servir de justificación jurídica a una orden de arresto o apremio personal en contra de dicha autoridad edilicia”* (Sentencia Corte de Apelaciones de San Miguel, Rol 98-2000, considerandos 5°, 6° y 7°, citada en STC Rol N°1145, considerando 29°);*

DÉCIMO SEGUNDO: Que, este Tribunal consideró que *“para comprender el alcance de la norma transcrita resulta útil recurrir al (...) Informe de la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, de 3 de diciembre de 2022, durante el primer trámite constitucional del proyecto de ley que modificó la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de apremios, en el que se expresó que:*

“El artículo 235 N°3 del Código de Procedimiento Civil dispone la forma cómo se procede cuando una sentencia manda a pagar una suma de dinero.

En caso de no existir bienes que aseguren el resultado de la acción, el acreedor debe proceder a embargar y a enajenar bienes suficientes del deudor, de acuerdo con las reglas del procedimiento de apremio.

Cuando el deudor es una municipalidad, debe aplicarse lo que dispone la norma especial del artículo 32 de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de



Municipalidades, que señala que “Los bienes municipales destinados al funcionamiento de sus servicios y los dineros depositados a plazo o en cuenta corriente serán inembargables”.

La misma norma, agrega, en el inciso segundo, que la ejecución de toda sentencia que condene a una municipalidad debe efectuarse mediante la dictación de un decreto alcaldicio.

Ante la circunstancia que el alcalde no dicte el respectivo decreto, y siendo inembargables los bienes municipales, los acreedores demandantes se ven forzados a invocar la disposición de apremio que contempla el artículo 238 del citado Código, esto es, en síntesis, el juez de la causa deberá dictar las medidas conducentes al cumplimiento, pudiendo al efecto imponer multas que no excedan de una unidad tributaria mensual o arresto hasta de dos meses, sin perjuicio de repetir el apremio (...);

DÉCIMO TERCERO: Que, en relación a la orden de arresto contra la Autoridad Edilicia, este Tribunal ha expresado que “es despachada con el objeto de asegurar el cumplimiento de una obligación de hacer prevista en la ley: la de dictar el decreto alcaldicio que permitiera materializar el pago de lo ordenado por la sentencia”.

Agregando que, desde dicho punto de vista, “no cabe duda que la referida obligación se relaciona con la potestad conferida a los tribunales de justicia de “hacer ejecutar lo juzgado” en cuanto elemento de la jurisdicción, tal y como se desprende del artículo 76, inciso primero de la Ley Suprema” (STC Rol N°1145, c.31°);

DÉCIMO CUARTO: Que, en síntesis, el artículo 32, en su inciso primero de la Ley N°18.695 consigna la inembargabilidad parcial de los bienes municipales, esto implica que los bienes municipales destinados al funcionamiento de sus servicios son inembargables, es decir, tiene una justificación de interés público.

Así lo ha señalado esta Magistratura, expresando que “es conveniente tener presente que la existencia de un régimen especial de ejecución de las sentencias judiciales ejecutoriadas pronunciadas en contra de las municipalidades (basado en la necesidad de dictar un decreto alcaldicio de pago previamente financiado presupuestariamente, mediante las modificaciones contingentes que fuere menester, con la posibilidad de apremio en caso de incumplimiento de ello) se justifica precisamente a trueque de la regla general de inembargabilidad de sus bienes destinados al funcionamiento de sus servicios y de los dineros de la misma depositados a plazo o en cuenta corriente” (STC Rol N°2432, c.3°).

Agrega que “Se limita en el inciso segundo, acápite inicial del artículo 32, ampliamente citado a complementar la regla de inembargabilidad de los bienes patrimoniales de esas entidades, ya evaluada como constitucionalmente legítima, pero no discrimina arbitrariamente en perjuicio de los acreedores particulares, ni tampoco configura una premisa para despachar un apremio en contra de la persona



del alcalde remiso, que pudiese estimarse violatoria de sus derechos constitucionalmente asegurados" (STC Rol N°2432, c.15°);

IV. NO HAY VULNERACIÓN AL ARTÍCULO 5° INCISO SEGUNDO CONSTITUCIONAL, EN RELACIÓN A LOS TRATADOS INTERNACIONALES

DÉCIMO QUINTO: Que, la requirente estima que con la aplicación de los preceptos impugnados se infringe el artículo 5°, inciso segundo en relación con lo dispuesto en los artículos 7 del Pacto de San José de Costa Rica y 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; normas que son del siguiente tenor:

"Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimiento de deberes alimentarios.

Artículo 11.

Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual."

DÉCIMO SEXTO: Que, la requirente plantea que "el apercibimiento con la orden de arresto frente al supuesto incumplimiento del pago de una deuda infringe en el caso concreto la prohibición de prisión por deudas, apremio que deviene en una medida excesiva y desproporcionada" (fs.14). Agrega que "al permitir el arresto para el pago de una deuda civil es inconstitucional o a lo menos lo es por no hacer ninguna distinción en cuanto al origen contractual o legal de las deudas de dinero que posibilitan el arresto de una autoridad edilicia" (fs.14);

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, en relación a la prisión por deudas, este Tribunal ha señalado que ella implica "proscribir que una persona sea privada de su libertad como consecuencia del no pago de una obligación contractual, esto es, de aquella derivada de un acuerdo de voluntades que vincula a las partes en el ámbito civil" (STC Rol N°1145, c.25°). Ha afirmado, en este sentido, que "Lo prohibido es que la conducta de no pagar una obligación pecuniaria sea tratada jurídicamente como causa de una sanción privativa de libertad" (STC Rol N°807, c.13°). Este criterio ha sido replicado en múltiples sentencias, vinculadas a distintas materias.

Entre otras sentencias, en la STC Rol N°2102, este Tribunal concluyó que "cuando un tribunal impone la privación de libertad para compeler al cumplimiento de una obligación legal, ello no importa una vulneración de la prohibición de prisión por deudas" (STC Rol N°2102, c.31°);

DÉCIMO OCTAVO: Que, entonces, en relación a este reproche, de cara a la consolidada jurisprudencia de esta Magistratura, cabe entonces considerar cuál es la



naturaleza de la obligación cuyo cumplimiento se persigue mediante el apremio de arresto.

Como se ha expuesto en las consideraciones previas dedicadas a formular algunas precisiones en torno a las normas impugnadas, la fuente del arresto se encuentra en el incumplimiento de una obligación legal: la de dictar el acto administrativo o la obligación de hacer consistente en la expedición del respectivo decreto alcaldicio (STC Rol N°1145, c.29°).

Siendo así, no puede concordarse con la requirente que la aplicación de los preceptos entrañe un supuesto de prisión por deudas proscrito por la Constitución, siendo suficiente para desestimar tal reproche, la incontestable naturaleza legal de la obligación cuyo cumplimiento se apremia con la medida de arresto;

V. NO HAY INFRACCIÓN A LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 19 N°7, NI LA DEL ARTÍCULO 19 N°1, RESPECTO DE LA PROSCRIPCIÓN DE LOS APREMIOS ILEGÍTIMOS.

DÉCIMO NOVENO: Que, la requirente sostiene que ha vulnerado el artículo 19 N°7 letra b) constitucional, que prescribe que la Constitución asegura a todas las personas que “nadie puede ser privada de su libertad personal ni ésta restringida sino en los casos y en la forma determinados por la Constitución y las leyes”, lo que como ha dicho esta Magistratura, “se traduce en que toda medida que coarte la libertad “como es el caso del arresto solo puede imponerse en los casos y con las exigencias formales y sustantivas de un justo y racional proceso regulado por la ley, desde su comienzo hasta la sentencia final” (Enrique Evans de la Cuadra. Los derechos constitucionales, Tomo II, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004, p.180)” (STC Rol N°1145, c.41°);

VIGÉSIMO: Que, a partir de lo señalado, debe tenerse presente que en este caso concreto la medida de arresto prevista en el artículo 32, inciso segundo, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en relación con el artículo 238 del CPC, ya fue aplicada como se establece en el considerando quinto letras i) y j) con fecha 07 de abril de 2021, respecto del Alcalde de la época e incluso se interpuso, en la oportunidad, un recurso de amparo el que fue desechado;

VIGÉSIMO PRIMERO: Que, no es dable considerar que las normas jurídicas cuestionadas no se ajusten a la garantía de la letra b) del N°7 del artículo 19 constitucional, pues la posibilidad de que se decrete la privación de libertad del Alcalde se encuentra expresamente prevista en una norma de rango legal, cuyo fundamento arranca en el artículo 76, inciso 3°, de la Constitución. Como lo ha expuesto esta Magistratura, la norma “se instituye una forma o modalidad de ejecución de una sentencia judicial, en cumplimiento de lo estatuido por el artículo 76 de la misma Constitución, de modo que no sólo se favorece el interés social, sino que el funcionamiento mismo del Estado de Derecho” (STC Rol N°1145, c.34°);



VIGÉSIMO SEGUNDO: Que, la requirente plantea que los preceptos jurídicos objetados infringen la garantía del artículo 19 N°1 de la Constitución, al constituir un apremio ilegítimo.

Cabe señalar que, el artículo 19 N°1 no prohíbe todo apremio, sino que únicamente aquellos ilegítimos. La disposición, al efecto, dispone que “Se prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo”. Recurriendo a diversas fuentes doctrinarias, este Tribunal ha afirmado que “existen actuaciones legítimas de la autoridad jurisdiccional que pueden traducirse en apremios y que se encuentran plenamente amparadas en el artículo 19 N°1 de la Constitución Política, con el propósito de obtener una conducta determinada, tratándose de situaciones en donde se encuentra comprometido el bien común y el interés social” (STC Rol N°576, c.6°).

Agregando, específicamente a propósito del precepto ahora reprochado, que “La situación que se examina corresponde justamente a una de aquellas actuaciones legítimas de la autoridad jurisdiccional. En efecto, tal y como se ha sostenido, el artículo 32, inciso segundo, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades permite, en concordancia con el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, la aplicación de la medida de arresto a fin de asegurar la ejecución de una sentencia que ordena a una Municipalidad el pago de una deuda. Se trata de obtener, en definitiva, la dictación del decreto alcaldicio que ordene dicho pago. En consecuencia, no se configura, en este caso, un apremio ilegítimo de aquellos que se encuentran prohibidos por la Carta Fundamental sino que, por el contrario, se instituye una forma o modalidad de ejecución de una sentencia judicial, en cumplimiento de lo estatuido por el artículo 76 de la misma Constitución, de modo que no sólo se favorece el interés social sino que el funcionamiento mismo del Estado de Derecho” (STC Rol N°1145, c.34°);

VIGÉSIMO TERCERO: Que, no obstante lo asentado en el considerando anterior, en la causa Rol N°1145, que hemos citado, este Tribunal, no obstante considerar en principio como legítimo un apremio decretado según las normas impugnadas – en los términos que reza su considerando 34°- decidió acoger el requerimiento de inaplicabilidad impetrado, en base a las circunstancias específicas del caso concreto.

Al efecto, estimó que “lo señalado no basta, sin embargo, para desechar este segundo reproche de inconstitucionalidad, pues, tal como se ha expresado, el actual pronunciamiento de inaplicabilidad obliga al Tribunal Constitucional a examinar cuidadosamente las circunstancias precisas de la gestión en que el precepto legal impugnado ha de recibir aplicación, a fin de decidir su conformidad con la Ley Suprema” (STC Rol N°1145, c.35°). El motivo concreto, por el cual fue acogido el reproche, consistió en que el apremio impuesto se mantuvo, no obstante que en la especie se había dictado el respectivo decreto alcaldicio. Así, sostuvo que “consta, asimismo, en el expediente que se ha examinado que la orden de arresto despachada en contra del Alcalde de Arauco, no ha sido dejada sin efecto, de forma tal que se



mantiene la eventualidad de afectar la integridad física de dicha autoridad más allá de la situación excepcional que la ley prevé a través de su aplicación” (STC Rol N°1145, c.36°);

VIGÉSIMO CUARTO: Que, en la presente causa -a diferencia de lo que ocurrió en la Rol N°1145- no se ha procedido a dictar el respectivo decreto alcaldicio, de modo que no existe la situación fáctica que gatilló la inaplicabilidad de los preceptos ahora reprochados. En esta causa, por lo demás, el requirente no ha expresado que se encuentre impedido de emitir el decreto de pago, ni ha fundado su argumentación en tal sentido.

Igualmente, no parece posible estimar que la medida que al abrigo de los preceptos reprochados se ha adoptado aparezca como desproporcionada, en relación al objetivo lícito perseguido con ella, al que ya se ha hecho referencia. En este sentido, no puede perderse de vista que en la especie se trata de una medida de arresto por tres días, es decir, un tiempo especialmente reducido. Dificilmente puede compartirse con la requirente que se está en presencia de un apremio ilegítimo, cuando en base a lo dicho no puede estimarse concurrente una desproporción en la adopción de la medida de apremio que afecte el derecho de la requirente a la integridad física y psíquica asegurado en el artículo 19 N°1 de la Carta Fundamental y que la convierta en ilegítima;

VIGÉSIMO QUINTO: Que, en mérito de lo razonado, habiéndose desestimado los planteamientos de la requirente, la acción de inaplicabilidad será desestimada, y así se declarará;

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. OFÍCIESE.
- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

Redactó la sentencia el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

0000578

QUINIENTOS SETENTA Y OCHO



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.598-22-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidente Subrogante, Ministro señor Cristian Omar Letelier Aguilar, y por sus Ministros señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

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



123CE969-CDB8-486B-8940-3D3F492C77ED

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.