



2023

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 13.749-2022**

[23 de noviembre de 2023]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA FRASE "SI EL  
APELANTE ES EL EJECUTADO O LA INSTITUCIÓN DE PREVISIÓN  
O DE SEGURIDAD SOCIAL, DEBERÁ PREVIAMENTE CONSIGNAR  
LA SUMA TOTAL QUE DICHA SENTENCIA ORDENE PAGAR, DE  
ACUERDO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO ANTERIOR",  
CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 8, INCISO PRIMERO, DE LA LEY N°  
17.322

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE LA PINTANA

EN EL PROCESO RIT N° A-109-2021, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE  
COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL DE SAN MIGUEL

**VISTOS:**

Que, la Ilustre Municipalidad de La Pintana acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase "Si el apelante es el ejecutado o la institución de previsión o de seguridad social, deberá previamente consignar la suma total que dicha sentencia ordene pagar, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior", contenida en el artículo 8, inciso primero, de la Ley N° 17.322, que establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social, en el proceso RIT N° A-109-2021, seguido ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de San Miguel.

**Precepto legal cuya aplicación se impugna**

El texto de los preceptos impugnados dispone:

**"Ley N° 17.322**

(...)



**“Artículo 8°** En el procedimiento a que se refiere esta ley, el recurso de apelación sólo procederá en contra de la sentencia definitiva de primera instancia, de la resolución que declare negligencia en el cobro señalado en el artículo 4° bis, y de la resolución que se pronuncie sobre la medida cautelar del artículo 25 bis. **Si el apelante es el ejecutado o la institución de previsión o de seguridad social, deberá previamente consignar la suma total que dicha sentencia ordene pagar, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior.”.**

(...)

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

La Ilustre Municipalidad de La Pintana fue condenada al pago de cotizaciones previsionales impagas de la trabajadora María Julia Contreras Montecinos, por los períodos de junio de 2004 a febrero de 2006.

Indica que el juicio declarativo en el que fue condenada dice relación con una relación contractual a honorarios, en la cual se reconoció relación laboral en sentencia de fecha 28 de abril de 2021 del Juzgado de Letras del Trabajo de San Miguel.

Se ha iniciado así un proceso de ejecución en su contra, en base a una resolución de A.F.P Cuprum, que sirve de título ejecutivo para tal procedimiento seguido ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de San Miguel, causa RIT A-109-2021.

En pronunciamiento de fecha 26 de septiembre de 2022, según consta a fojas 181, fueron rechazadas las excepciones opuestas de pago, prescripción y error de hecho en el cálculo de cotizaciones, ordenándose seguir su ejecución.

En contra de tal pronunciamiento la requirente recurrió de apelación, resolviendo el Tribunal por resolución de fecha 13 de octubre de 2022, que previo a resolver debía efectuarse la consignación del inciso 1° del artículo 8 de la Ley N°17.322, norma impugnada en estos autos de inaplicabilidad.

Se arguye la existencia de las siguientes contravenciones constitucionales.

La exigencia de consignación previa para dar curso a un recurso de apelación, exigida por el artículo 8° inciso primero de la Ley 17.322, genera efectos contrarios a las garantías constitucionales de acceso a la justicia, consagrada en el artículo 19 N°3, inciso primero, y en cuanto a la exigencia de un justo y racional proceso, del inciso quinto del mismo numeral, como también al artículo 19 N° 26 que establece la seguridad que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulan o complementan sus preceptos no van a afectar los derechos en su esencia, todos de la Constitución Política de la República.

Uno de los elementos del debido proceso es la existencia de un recurso judicial efectivo que permita la revisión de lo obrado a fin de disminuir al máximo no solo la posibilidad del error judicial, sino también la arbitrariedad y voluntarismo judicial.

El derecho a recurrir es parte del debido proceso y toda limitación atenta contra el procedimiento racional y justo, según la jurisprudencia de esta



Magistratura Constitucional ha asentado, lo cual, igualmente tiene un correlato en normativa internacional de garantías fundamentales.

Expone así que se obstaculiza el ejercicio de un derecho al recurso porque en la práctica se transforma en una traba de magnitud para el ejercicio del derecho, denegando en lo material el recurso y haciendo ilusorio su ejercicio.

Se trata de trabas económicas impuestas para el ejercicio del derecho de apelación que hacen ilusorio para una municipalidad como la de La Pintana el recurrir, puesto que no cuenta con la disponibilidad financiera inmediata como para desembolsar en un plazo breve sumas tan elevadas como las del caso en cuestión.

Luego, si se aplica definitivamente la norma, resultará ello entonces en una clara infracción al texto constitucional, en cuanto se infringiría su artículo 19 N° 3, respecto del Derecho de Acceso a la Justicia, la igual protección de la ley ante el ejercicio de derechos y el acceso a un procedimiento racional y justo.

Arguye que debe considerarse igualmente que Alcaldesa de la Municipalidad se ve expuesta con motivo de la norma a privaciones de libertad, ante incumplimiento de obligaciones cuyo cobro se persigue en un procedimiento que no es racional ni justo.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 25 de octubre de 2022, a fojas 59, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 21 de noviembre de 2022, a fojas 259, se declaró admisible.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones a fojas 270 por la parte requerida de AFP Cuprum S.A. abogando por el rechazo del requerimiento.

### **Observaciones de AFP Cuprum S.A.**

Destaca que la requirente dedujo recurso de apelación el 06/10/2022, y no consignó la suma ordenada por el inciso primero del artículo 8° de la Ley 17.322, y teniendo presente que el plazo para interponer el recurso de apelación había precluido por el ejercicio de este derecho, no existe gestión pendiente, pues ya se encuentra agotada.

En conformidad a ello la recurrente no podrá conseguir la revisión de la sentencia del tribunal a quo, en consecuencia, no existe gestión pendiente que la habilite para hacer efectiva la declaración de inaplicabilidad pedida.

Tampoco sería decisiva la aplicación de la norma en cuestión, en cuanto el artículo impugnado no tiene posibilidad alguna de aplicarse y ser decisiva en la resolución del asunto, ya que la consignación exigida por el inciso primero del artículo 8° de la Ley 17.322 dice más bien con una norma que contiene el establecimiento de un requisito previo de admisibilidad para poder ejercer el curso de apelación, por lo que no puede ser calificada como una disposición que sea decisiva para la resolución de asunto alguno.



Arguye que no existe, en cualquier caso, una contravención constitucional toda vez que:

La Ley N° 17.322 es una ley de Seguridad Social y que fue objeto de un control preventivo de constitucionalidad ante esta Excelentísima Magistratura, el cual fue aprobado sin impedimento alguno, por lo que goza una presunta constitucionalidad.

Por otra parte, cuando se modificó la Ley a través de la Ley N° 20.023, uno de los artículos que fue objeto de dichos cambios fue el artículo 8 inciso primero, cuya inaplicabilidad se busca por este requerimiento. El artículo señalado ya contemplaba la obligación de consignar previamente, como requisito de admisibilidad para apelar la sentencia definitiva y la modificación introducida vino a extender esta obligación a *“las instituciones de previsión o de seguridad social”*. De esta forma existe un trato igualitario entre las partes, que conlleva a una igualdad de condiciones.

Lo que busca el legislador es nivelar a la mayor brevedad los derechos de estos, evitando la demora en el pago de las prestaciones que se le adeuda mediante la interposición de recursos, por lo que no existe una desigualdad arbitraria, posibilitándose incluso la devolución de los dineros pagados en caso de prosperar el recurso.

Se han cumplido con los requisitos de un justo y racional procedimiento, debido a que se notificó la demanda, la ejecutada hizo valer su derecho y se opuso a la ejecución conforme lo dispone el artículo 5° de la Ley N° 17.322, protegiéndose de esta manera su derecho a tutela efectiva; se abrió un término probatorio, donde se presentaron y se rindieron los medios de prueba que establece la ley y el juez, previo análisis de las pruebas aportadas y en un tiempo razonable dictó fallo.

Destaca que la garantía de debido proceso no protege un procedimiento específico de revisión de lo resuelto, pues el legislador puede configurar de distintas formas y procedimiento racional y justo, tal como sucede en la especie.

Por lo anterior, precisa que la requirente ha podido desplegar toda su estrategia de defensa sin que se haya violentado garantía constitucional alguna.

### **Vista de la causa y acuerdo**

En audiencia de Pleno del día 30 de mayo de 2023, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos por la requirente del abogado Cristian Rubilar Miranda y de AFP Cuprum S.A. de la abogada Verónica Merino Herrera. Fue adoptado acuerdo con igual fecha.

### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que, la Ilustre Municipalidad de la Pintana dedujo requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad contra el artículo 8 de la Ley N°17.322, respecto de la frase *“Si el apelante es el ejecutado o la institución de previsión o de seguridad social, deberá previamente consignar la suma total que dicha sentencia ordene pagar, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior”*. Ello, por estimar que transgrede el artículo 19 N°3, incisos primero y quinto, de la Constitución Política de la República, en su vertiente de derecho al recurso. Esto, a su vez, implicaría una restricción al acceso a la justicia que traspasa el límite



constitucionalmente aceptable, vulnerando también lo dispuesto en el artículo 19 N°26 de nuestra Carta Fundamental.

**SEGUNDO:** Que, el proceso en el que se pretende que se inaplique el precepto legal es el RIT A-109-2021, seguido ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de San Miguel. En él, la Municipalidad tiene calidad de ejecutada, habiendo sido demandada por A.F.P Cuprum, en virtud de la resolución N°1201149, que a su vez tiene como antecedente la sentencia de causa RIT O-565-2020, del Juzgado de Letras del Trabajo de San Miguel, en que se declaró la existencia de una relación laboral entre la Municipalidad y la trabajadora demandante, surgiendo la obligación de pagársele cotizaciones previsionales. En sede ejecutiva, el órgano público opuso las excepciones de error de hecho, pago de la deuda y prescripción contra la demanda, las que fueron rechazadas por el tribunal de cobranza el 26 de septiembre de 2022. Contra esta resolución la ejecutada interpuso recurso de apelación, frente a lo cual el tribunal exigió, previo a resolver, el pago de la consignación del artículo 8, cuestionado en estos autos.

**TERCERO:** Que, antes de referirnos al derecho al recurso, es necesario examinar la naturaleza jurídica de la obligación del empleador de pagar las cotizaciones previsionales, pues esta tiene incidencia no solo en el juicio pendiente, sino que es en su virtud que se estableció el artículo cuya inaplicabilidad se solicita.

#### **I- Sobre las cotizaciones previsionales**

**CUARTO:** Que, las cotizaciones previsionales encuentran su fundamento constitucional en el artículo 19 N°18, que señala, respecto del derecho a la seguridad social, que *“La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.”*. La cotización *“ha sido definida por algunos autores como “una forma de descuento coactivo, ordenada por la ley con respecto a determinados grupos, afecta a garantizar prestaciones de seguridad social” (Héctor Humeres M. y Héctor Humeres N., Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Editorial Jurídica de Chile, año 1988, p.426)”* (STC Rol N°7548-2019, c. 34°. También en STC Rol N°519-2006, c. 14°; N°7897-2019, c.5° y N°12.309-2021, c.16°). Al respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado que *“los derechos públicos subjetivos de la seguridad social importan verdaderas facultades de los administrados frente a la administración, quienes por su naturaleza de personas son acreedoras al otorgamiento de las prestaciones necesarias para cumplir y satisfacer sus necesidades y lograr su bienestar”* (STC Rol N°3249-2016, c. 10°), por lo que *“la obligación de cotizar es exigida por la sociedad, representada para este efecto en el órgano gestor”* (STC Rol N°2536-2013, c. 10°). Por lo anterior, *“su régimen diferenciado está establecido en atención a resguardar el interés público comprometido en el derecho constitucional a la seguridad social y a la mantención del orden público económico”* (STC Rol N°2536-2013, c. 11°).

**QUINTO:** Que, en este sentido, mediante las cotizaciones previsionales también se daría cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1 de nuestra Constitución: *“Se trata, de este modo, de un derecho de claro contenido patrimonial que se impone como consecuencia del deber de cotizar en aras a la consecución de determinados fines sociales, habida consideración de que - tal como lo ordena el artículo 1° de la Constitución Política- el Estado debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la*



*comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías constitucionales” (STC Rol N°7442-2019, c. 49°. En el mismo sentido, c. 14° y 15°, Roles 519 y 767; c. 13°, Rol N°1.876; c. 11°, Rol N°3.058, c. 11°, Rol N°3.265).*

Además, el Tribunal ha señalado que en el caso de las cotizaciones previsionales *“se está en presencia de dineros pertenecientes o de propiedad del trabajador, tutelados por el artículo 19 N°24 de la Constitución Política de la República, habida consideración que tales cotizaciones se extraen de la remuneración devengada a favor del afiliado” (STC Rol N°3722-2017, c. 20°).*

**SSEXTO:** Que, las cotizaciones de seguridad social constituyen obligaciones indubitadas que tienen carácter alimentario o equivalente. El carácter alimentario es propio de la remuneración, debido a que esta es la causa del contrato desde el punto de vista de la parte trabajadora –en otras palabras, la razón por la que éste compromete su tiempo y su labor con un empleador–. Por lo anterior, la remuneración cuenta con una batería de protecciones reguladas a nivel legal (arts. 54 y siguientes del Código del Trabajo), siendo particularmente expresiva del carácter alimentario o de sustento de la existencia el que no se pueda pactar un período de pago superior al mes. Su resguardo constitucional se encuentra en la protección del trabajo del artículo 19 N°16 y, muy particularmente, en lo que esta norma califica como *“derecho a la justa retribución”*. Como puede colegirse, su incumplimiento –en tanto objeto principal de las obligaciones del empleador– implica una urgencia en la demora, que a su vez explica el diseño procesal para obtener su cumplimiento oportuno.

¿Qué se quiere decir al calificar de equivalente el carácter alimentario de las cotizaciones previsionales? Que portan la misma idea esencial en cuanto al sustento de la vida que proporciona la remuneración, pero proyectada al futuro, específicamente a cuando ya no haya vida activa en términos de trabajo, lo que responde a una serie de finalidades propias de la seguridad social para proteger al ser humano ante determinadas situaciones de especial vulnerabilidad durante su existencia, lo cual solo puede reforzar sus fundamentos constitucionales.

**SÉPTIMO:** Que, así las cosas, las cotizaciones previsionales revisten un evidente interés público comprometido, que se funda en distintas disposiciones constitucionales, punto que ha sido destacado por la jurisprudencia constitucional y por la doctrina. De esta manera, el pago de las cotizaciones previsionales aparece como un imperativo constitucional, que fue incorporado a nivel legal por el D.L N°3.500 y por la Ley N°17.322, y que reviste importancia no solo para el trabajador, sino que para la sociedad en su conjunto. En este sentido, el Mensaje de la Ley N°17.322 indicó que *“la falta de cumplimiento de las obligaciones previsionales por parte de los empleadores tiene serias incidencias en el orden público económico”*. Es en este contexto en el que se encuadra su régimen especial de cobranza.

## **II- Sobre la ejecución laboral**

**OCTAVO:** Que, el cuestionamiento a determinar en el campo constitucional es si la regla que exige la consignación previa del ejecutado para interponer el recurso de apelación en juicios de cobranza laboral infringe el derecho a un debido proceso, en el aspecto normativo de una presunta afectación al derecho al recurso.



**NOVENO:** Que, ha de tenerse en cuenta que nuestra Constitución no define lo que debe entenderse por debido proceso, sino que simplemente da luces acerca de su contenido: la sentencia debe ser antecedida por un proceso legalmente tramitado, correspondiendo al legislador establecer las garantías de un procedimiento racional y justo. Luego, el constituyente regula dos de los elementos configurativos del debido proceso: el derecho al ser juzgado por un tribunal prestablecido por ley y el derecho a defensa jurídica.

**DÉCIMO:** Que, al intentar establecer cuáles son las garantías cuya presencia determina la existencia de un procedimiento racional y justo, vemos que estas varían según el procedimiento de que se trate. Las garantías específicas y su intensidad cambiarán dependiendo de si estamos frente a un procedimiento penal, civil, de familia, laboral, etc., según las particulares características de ese procedimiento y los distintos intereses que estén en juego en el mismo. En consecuencia, el debido proceso no cuenta con un contenido determinado de manera general y previa por nuestra Constitución —mucho menos un procedimiento único sin atender a diferencias en relación con las materias y sus propios principios cardinales— y, en consecuencia, a nivel legal, varía.

**DÉCIMO PRIMERO:** Que, en este caso estamos ante un procedimiento de ejecución laboral, el que fue necesariamente antecedido por la existencia de una relación laboral. Las partes de una relación laboral tienen una asimetría de poder social y económico. El espacio de la relación laboral es de propiedad del empleador. Puede afirmarse, de un lado, que en el ámbito de la prueba este hecho tiene repercusiones respecto del acceso a la prueba, registros documentales y medios de control tecnológicos. Asimismo, existen manifestaciones que son reflejo de la propiedad y de la libertad económica —como son los poderes de dirección y disciplinario— que condicionan eventualmente la posición de testigos que pueden estar sometidos a ellos. De otro lado, las obligaciones que el empleador tiene con la parte trabajadora son de carácter alimentario, lo que implica un peligro en la demora. Es así como encontramos que las notas de desformalización, intermediación y celeridad han sido características del proceso laboral desde que se comenzaron a crear judicaturas especiales en los primeros años del siglo XX (Montero Aroca, Juan, *Los tribunales del trabajo 1908-1938*. Jurisdicciones especiales y movimiento obrero, Universidad de Valencia. Secretaría de publicaciones, Valencia, España, 1976, p. 44).

En consecuencia, la desigual posición de la parte trabajadora respecto de la empleadora determinó formas procesales específicas para el proceso laboral y, en este sentido, su fundamento será la protección constitucional del trabajo (19 N°16). Las decisiones del legislador delinearán un debido proceso laboral.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Que, sobre la apelación, la jurisprudencia constitucional ha establecido que su regulación es una opción de política legislativa que deberá estar fundada en la racionalidad de la medida y encontrarse ajustada a fines legítimos: *“la Constitución no configura un debido proceso tipo sino que concede un margen de acción para el legislador para el establecimiento de procedimientos racionales y justos (artículo N°63, N°3 en relación al artículo 19, N°3, inciso 6° ambos constitucionales) (...) la Carta Política, además, no 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 deben estar presentes en 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. Por lo mismo, “el procedimiento legal debe ser racional y justo. Racional para configurar un proceso lógico y carente de arbitrariedad. Y justo para orientarlo a un sentido que cautele los derechos fundamentales de los participantes en un proceso. Con ello se establece la necesidad de un juez imparcial, con normas que eviten la indefensión, que exista una resolución de fondo, motivada y pública, susceptible de revisión por un tribunal superior y generadora de la intangibilidad necesaria que garantice la seguridad y certeza jurídica propias del Estado de Derecho” (STC Rol 1838-2010, c. 10°) (STC Rol N°13.050-2022, c.8°. En el mismo sentido, STC Rol N°12.569, c.12°).*

**DÉCIMO TERCERO:** Que, en cuanto a los procedimientos ejecutivos, esta Magistratura ha considerado que *“un procedimiento de ejecución no está exento del cumplimiento de las reglas del debido proceso a su respecto. Es natural que las garantías de racionalidad sean menos densas, se reduzcan plazos, 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. Justamente, el sentido de este tipo de procedimientos es alejarse de modalidades de amplia discusión e impugnación. Sin embargo, aun en las circunstancias plenamente ejecutivas, la intervención de la justicia, mediante un “recurso sencillo y rápido” (artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), debe contener un sentido finalista y constitucional en relación al procedimiento. Es así como la Corte Internacional, juzgando la efectividad de los recursos, ha sostenido que “la Corte ha establecido que para que tal recurso efectivo exista, no contraproducente y previsiblemente contrario a las exigencias que la Constitución ordena en términos de racionalidad y justicia, sobre todo, cuando la propia Constitución reconoce la pluralidad de procedimientos diversos” (artículo 63, numeral 3° de la Constitución)” (STC Rol N°13.067-2022, c. 8°).*

**DÉCIMO CUARTO:** Que, orientado hacia estos lineamientos, a partir de la Ley N°20.087 se sustituyó el procedimiento laboral contemplado en el Libro V del Código del Trabajo, según se expresa en el Mensaje con que se inició el proyecto de la ley citada, a través del cual se pretendía el *“acceso a la justicia del trabajo, no sólo en cuanto a la cobertura de los tribunales sino que también en lo relativo a la forma en que se desarrollan los actos procesales que conforman el procedimiento laboral”, para así “materializar en el ámbito laboral el derecho a la tutela judicial efectiva, que supone no sólo el acceso a la jurisdicción sino también que la justicia proporcionada sea eficaz y oportuna”. Igualmente, se propuso concretar “...en el ámbito jurisdiccional las particularidades propias del Derecho del Trabajo, en especial su carácter protector y compensador de las posiciones disímiles de los contratantes. De ahí, la necesidad de contar con un sistema procesal diferenciado claramente del sistema procesal civil, cuyos objetivos son no sólo diversos sino en muchas ocasiones antagónicos”.*



**DÉCIMO QUINTO:** Que, en relación con el objetivo de asegurar el efectivo y oportuno cobro de los créditos laborales, el proyecto se planteó *“optimizar y agilizar los procedimientos de cobro de las obligaciones laborales... y sin perjuicio de la aplicación supletoria que en las mismas materias se reconoce al Código de Procedimiento Civil, se establecen... plazos brevísimos, se eliminan trámites propios del ordenamiento común, se evitan incidencias innecesarias;”* (minoría, STC Rol N°3005, c.8°). También, durante la discusión del proyecto se dijo que éste *“debe adoptar todas las medidas conducentes a asegurar los derechos previsionales de los trabajadores, configurando delitos nuevos, que se producen de acuerdo con la nueva estructura o modalidad que tiene el orden social, medidas que son, en consecuencia, perfectamente legítimas y que tienen una fundamentación de interés público indiscutible”* (Informe de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados, de 28 de marzo de 1968).

Concretamente, en atención al fin de los procedimientos ejecutivos laborales, esto es, el cobro del crédito, este Tribunal ha dicho antes que *“En razón de ello, el juicio ejecutivo laboral y, en particular, el de cumplimiento de sentencias, se caracteriza por ser un procedimiento que es de tramitación escrita; en que el tribunal procederá de oficio, ordenando la realización de todas las diligencias y actuaciones necesarias para la prosecución del juicio; no procede el abandono de procedimiento; su tramitación se sujeta a las normas del Párrafo IV del Título I, del Capítulo II, del Libro V, del Código del Trabajo, y a falta de disposición expresa en este texto o en leyes especiales, se aplicarán supletoriamente las normas del Título XIX del Libro Primero del Código de Procedimiento Civil, siempre que dicha aplicación no vulnere los principios que informan el procedimiento laboral, en la tramitación del juicio ejecutivo de cumplimiento de sentencias.(Op cit. Díaz Méndez, Marcela, p. 216). Que, según lo determina el artículo 464, N°1, del Código Laboral, la sentencia laboral ejecutoriada reviste la calidad jurídica de título ejecutivo, y su cumplimiento se tramita bajo las normas señaladas, iniciándose al tenor de lo prescrito en el artículo 462 del Código del Trabajo.*

*10-.De este modo, se logra el objetivo primordial de un efectivo y oportuno cobro de los créditos laborales, como también evitar incidencias innecesarias y que limitan las excepciones, sin vulnerar las garantías del ejecutado, pero que otorgan efectividad a los derechos de los trabajadores y el acceso a la justicia, tal como se señaló en su oportunidad en los autos rol N°6045-2014, al expresar que: “...el espíritu del legislador en la reforma laboral se encuentra plasmado en los principios formativos del proceso, esto es, oralidad, publicidad y concentración”, agregando el máximo tribunal, que “...hay acción ejecutiva cuando está reconocida, con cantidad precisa, la deuda laboral en acta firmada ante Inspector del Trabajo. (SCS Rol N°95-00)” (STC Rol 13.029-2022, c.16°, reiterado en STC Rol N°13.440, c.11°).*

### **III- Sobre la proporcionalidad de la medida impugnada y el enfoque de caso concreto**

**DÉCIMO SEXTO:** Que, todo lo anteriormente explicado nos lleva a concluir que el especial interés público comprometido en el pago de las cotizaciones previsionales, que tiene un indiscutible fundamento constitucional, ha conducido al legislador a construir modelos legales que apunten precisamente a obtener tal pago, el que además es exigido por una sentencia judicial definitiva firme y ejecutoriada.



**DÉCIMO SÉPTIMO:** Que, en efecto, desde el punto de vista de quien pretende deducir un recurso, el exigir consignar la suma adeudada funciona como una restricción de acceso y esa es una característica compartida con el solve et repete. Sin embargo, este Tribunal ha abordado este argumento confrontando diversas dimensiones de la figura legal requerida de inconstitucionalidad con la del solve et repete, descartando su inconstitucionalidad.

Una diferencia básica ostensible es, como ya se dijera, la importancia de la materia, que explica, a su vez, la función que cumple la consignación. No se trata de una suma requerida en favor de la administración como requisito de acceso al recurso. Se trata, en cambio, de garantizar la consignación de lo debido –de acuerdo a un título ejecutivo– a la parte trabajadora: *“Trigésimo: Que, de esta manera, cabe colegir que no nos encontramos ante la denominada figura del ‘solve et repete’ inserta en el derecho Administrativo Sancionador y cuya inconstitucionalidad fuera declarada por esta Magistratura respecto de determinadas multas impuestas por el Instituto de Salud Pública (Rol N°1.345) o su inaplicabilidad en materia laboral (Roles N° 946, 968, 1.332, 1.356, 1.382, 1.391, 1.418, 1.470, y 1.580). En efecto, como lo ha reiterado recientemente esta Magistratura (Rol 1.865), lo que infringe el derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva es ‘aquella exigencia legal que supedita la posibilidad de reclamar ante el juez la validez de una multa administrativa, al pago previo del todo o parte’ (STC Rol N°2452-13, c. 30°).*

**DÉCIMO OCTAVO:** Que, llegados a este punto, encontramos ulteriores argumentos que sustentan la razonabilidad de la medida, los que se desprenden ya no solo de la importancia de la materia sino de la fase procesal en que la medida se inserta, esto es, la ejecución.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha dicho antes que *“resulta lícito garantizarlo [el pago] mediante la carga de consignación previa a la interposición del recurso de apelación”* (STC Rol N°12.886-2022, c.20°). Tal consignación *“sólo da cuenta de una fórmula encaminada a evitar que el ejercicio del derecho a recurrir, por parte del empleador, pueda postergar el derecho a ser restituido en lo suyo, que posee el trabajador”* (STC Rol N°2938-2015, c. 4°). Por lo demás, cabe recordar que, como ya se indicó en esta sentencia, el procedimiento ejecutivo tiene por objeto la recuperación de dineros pertenecientes al trabajador, por lo que la obligación que dispone el artículo 8 de la Ley N°17.322 *“no cierra al empleador moroso el acceso a la Justicia, no le impide la posibilidad de apelar, ni le exige depositar dineros propios para recurrir”* (STC Rol N°2938-2015, c. 3°), desde que, perteneciendo los fondos retenidos al trabajador, lo que cabe es que cumpla con su obligación de enterarlos a la Administradora de Fondos de Pensiones que corresponda.

**DÉCIMO NOVENO:** Que, despejado este asunto desde el punto de vista sistémico, y dando cuenta de sus fundamentos constitucionales y de la razonabilidad del diseño, vemos que además en el caso concreto tenemos un proceso en que el requirente hizo valer todas las excepciones y defensas que le confiere el ordenamiento jurídico. Primero, tuvo –y las ejerció– amplias posibilidades de defensa en el juicio laboral O-565-2020, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de San Miguel, en que se le condenó al pago de las cotizaciones previsionales. Luego, interpuso recurso de nulidad contra esa sentencia, que la Corte de Apelaciones de San Miguel, Rol 222-2021 (Laboral-Cobranza), confirmó. A continuación, en sede ejecutiva, vía excepciones la parte requirente intentó nuevamente controvertir la existencia de la obligación de pago, lo que fue rechazado



por el juez de fondo. De la lectura del requerimiento, se observa que la Municipalidad planteó los mismos cuestionamientos que ya expuso ante el tribunal de ejecución contra la sentencia declarativa O-565-2020, haciendo alcances en cuanto a la interpretación que esta hace de las normas y la manera en que el fallo debiese ser aplicado. Este punto no solo ya fue resuelto por la Corte de Apelaciones por medio de la nulidad, sino que escapa del pronunciamiento que debe hacer esta Magistratura en sede de inaplicabilidad. En adición a lo anterior, el requerimiento indica, entre muchas otras afirmaciones similares, que la desproporcionalidad del artículo impugnado *“debe relacionarse, necesariamente, con las consecuencias de la decisión de primera instancia, pues ella puede ser el fundamento de apremios tan intensos respecto de la libertad del ciudadano, en este caso de su representante, la alcaldesa, como lo es el de la privación de libertad”* (a fojas 22). Con ello, no solo nuevamente vuelve a cuestionar un fallo respecto del cual ya se ejercieron los recursos correspondientes y que ni si quiera pertenece al proceso que se invocó como gestión pendiente, sino que además incorpora al cuestionamiento de constitucionalidad de la norma una serie de aspectos que no forman parte de ella, como lo es la posibilidad de que se aplique el arresto como medida de apremio.

Así las cosas, no es posible observar que se haya configurado una infracción a la tutela judicial efectiva o a la existencia de un justo y racional procedimiento.

**VIGÉSIMO:** Que, en mérito de todo lo anterior, el requerimiento de inaplicabilidad no puede ser acogido, 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 REQUERENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

**DISIDENCIA**

**Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento de fojas 1, por las siguientes razones:**

1°. Que, la acción de inaplicabilidad deducida se fundamenta en que la obligación de consignar la suma total que ha ordenado pagar la sentencia de primera instancia para recurrir de apelación, generaría efectos contrarios a las garantías constitucionales de acceso a la justicia, consagrada en el artículo 19 N°3, inciso



primero, y en cuanto a la exigencia de un justo y racional proceso, del inciso sexto del mismo numeral, como también al artículo 19 N° 26 que establece la seguridad que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulan o complementan sus preceptos no van a afectar los derechos en su esencia, todos de la Constitución Política de la República.

## I. CONFLICTO CONSTITUCIONAL

2°. Que, el artículo 8° inciso primero de la Ley N°17.322 concede el recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva de primera instancia, pero, en caso que el apelante sea el *ejecutado o la institución de previsión o de seguridad social*, se le impone la obligación de consignar previamente la suma total que dicha sentencia ha ordenado pagar;

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

4°. Que, entonces, no está en duda que el legislador ha conferido el recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva de primera instancia en el procedimiento regulado en la Ley N°17.322 y tampoco se cuestiona que dicho arbitrio puede ser deducido por la requirente. Lo que es preciso evaluar es si resulta o no respetuoso del derecho a un racional y justo procedimiento que se imponga una carga pecuniaria de cuya satisfacción dependerá que el recurso de apelación pueda ser conocido y resuelto por el Tribunal de Alzada;

5°. Que, este examen de constitucionalidad no desconoce la relevancia que tiene asegurar y obtener el pago, íntegro y oportuno, de las obligaciones laborales y previsionales, máxime si -como hemos resuelto invariablemente- el trabajador es dueño de esas prestaciones (Roles N°s 1.876, 2.452, 2.853, 2.938, 7.442 y 7.548, entre otros). Es más y por lo mismo, deberemos evaluar, adicionalmente, si, por situarse en esta materia específica, es constitucionalmente justificable -en este caso- la exigencia económica que se impone al ejecutado en la Ley N°17.322 para acceder al recurso de apelación que el legislador confiere en contra de la sentencia definitiva y que nuestros colegas de la mayoría justifican, principalmente, en no dilatar el proceso de cobro, junto al interés público comprometido en el pago oportuno de las prestaciones de seguridad social;

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



6°. Que, la jurisprudencia de esta Magistratura ha distinguido según si la consignación se exige para impugnar una decisión administrativa y, por ende, para someterla a revisión judicial -cuyo no es el caso de autos- o si el pago previo es requerido para impugnar una resolución pronunciada por los tribunales establecidos por la ley, lo que, siendo relevante para la mayoría, no altera la posición de quienes suscribimos esta disidencia;

7°. Que, tratándose del segundo caso, hemos tenido oportunidad de examinar precisamente la regla del artículo 8° inciso primero de la Ley N°17.322 desde el Rol N°1.876, hace ya una década, y luego en Roles N°2.452, 2.853 y 2.938 hasta las sentencias Roles N°7.060 y N°7.061, en 2020, y Roles N°9.352 y 10.488, en 2021, habiendo acogido, en estas cuatro últimas, los respectivos requerimientos de inaplicabilidad;

8°. Que, como ya se ha indicado, es menester examinar el precepto legal en un doble aspecto: Por una parte, en cuanto establece un requisito para acceder al recurso de apelación de la sentencia definitiva, particularmente en relación con aquellos derechos que invoca como afectados por la aplicación del precepto legal cuestionado; y, de otra, teniendo especialmente en cuenta que la consignación dice relación, en este caso, con sumas de dinero correspondientes a cotizaciones previsionales que son de propiedad del trabajador;

### 1. La tutela judicial efectiva

9°. Que, el derecho a un procedimiento racional y justo ha sido entendido por esta Magistratura como *“el conjunto de estándares mínimos que deben cumplirse dentro de un proceso que ya se ha iniciado para que satisfaga las exigencias de racionalidad y justicia”* (c. 17°, Rol N°2.627), uno de los cuales lo constituye la facultad de cada parte, en el proceso pertinente, de impugnar resoluciones judiciales adversas a sus intereses jurídicos, particularmente cuando se trata de la sentencia definitiva de primera instancia;

10°. Que, asimismo, nuestra jurisprudencia ha señalado que, *“(...) más allá de la técnica y configuración precisada por el legislador al delimitar el derecho, resulta ampliamente aceptado que este consagra el derecho esencial de acceder a la jurisdicción para formular una pretensión, es decir, tanto el derecho abstracto a reclamar la función jurisdiccional y, por otra parte, el reclamo concreto de aquello que se alega, en el marco del derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye dentro de sus elementos al debido proceso (...)”* (c. 14°, Rol N° 9.702).

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

11°. Que, en este mismo orden de ideas, el Tribunal Constitucional de España ha expresado en reiterada doctrina que dicha tutela comprende el derecho a no sufrir jamás indefensión y que ello ocurre si falta una plena posibilidad de contradicción (STCE 101-2001 y STCE 143-2001). En el caso concreto, tal circunstancia sucederá si la norma jurídica objetada tiene aplicación en la gestión pendiente, dado que impedirá a la parte agraviada, con una resolución dictada por el tribunal de primer grado, acceder al doble conforme, previniendo un imperativo de requisito,



modalidad que, al aplicarse, hace imposible la segunda instancia y que se promueve, precisamente, para revisar lo decidido a quo, a menos que pague lo que la sentencia ordena solucionar;

**12°.** Que, condicionar la procedencia de un recurso procesal a una consignación previa, no se ajusta a la garantía constitucional que consagra la tutela judicial *efectiva*, en atención a que la pretensión del ejecutado, en orden a que se revise el pronunciamiento del tribunal inferior por el superior, queda supeditado al pago de una cantidad de dinero, lo que representa un impedimento que entraba e, incluso, puede llegar a imposibilitar -del todo- la revisión de lo decidido en la primera instancia que, a raíz de la carga pecuniaria, se transforma en instancia única, sin que las justificaciones que contiene la sentencia nos parezcan suficientemente razonables para, en definitiva, dejar el derecho al doble conforme supeditado al pago de una cantidad de dinero y, por ello, al fin y al cabo, a la capacidad económica de la parte agraviada;

**13°.** Que, paulatinamente, el legislador ha venido eliminando esta especie de gravámenes, precisamente, por contravenir la tutela judicial efectiva. Así ocurrió con la Ley N°19.374 que derogó la exigencia de consignar sumas previas relacionadas con el monto del juicio como requisito de procedencia de los recursos de casación y de queja y lo propio se sigue de la declaración de inconstitucionalidad que esta Magistratura pronunció respecto del artículo 171 del Código Sanitario (Rol N°1.345);

**14°.** Que, una exigencia como la que aquí se examina atenta en contra del ejercicio *pleno* del derecho a un procedimiento racional y justo, al imponer un requisito económico, en circunstancias que el artículo 19 N°26° de la Constitución prohíbe al legislador afectar los derechos en su esencia o imponerles tributos, condiciones o requisitos que impidan su libre ejercicio;

**15°.** Que, se impide este *libre ejercicio* según lo ha entendido esta Magistratura -desde el Rol N°43, en 1987- cuando el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más allá de lo razonable o lo *privan de tutela jurídica*, pues, como escribe José Luis Cea, “(...) el N°26 tiene que ser ligado al artículo 19 N°3 inciso 1, puesto que en este precepto se halla el principio general que asegura la igual defensa o protección por la ley del ejercicio de los derechos aludidos. Nunca olvidemos que el resguardo por excelencia de la seguridad jurídica en el Estado de Derecho se halla confiado a la Magistratura y, dentro de ésta, al Tribunal Constitucional” (*Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II, Santiago, Ediciones UC, 2012, p. 643);

## **2. Consecuencias para la tutela judicial efectiva**

**16°.** Que, siendo así, el procedimiento en que se inserta el precepto legal objetado, al condicionar la procedencia del recurso de apelación -cuyo objeto es, precisamente, discutir el fondo de lo decidido por el juez de primera instancia- al pago de una consignación previa del total de la suma a que ha sido condenada la ejecutada, constituye un obstáculo a la tutela judicial efectiva, asegurada por el inciso primero del artículo 19 N° 3° de la Carta Fundamental, en relación con su numeral 26°, pues, de no efectuarse dicha consignación, no hay derecho al recurso. Y esto no varía según se trate de impugnar una decisión administrativa, en cuyo caso se lesiona el derecho de acceso a la justicia que también integra la garantía consagrada en el numeral 3° del artículo 19 constitucional, o una resolución judicial;



**17°.** Que, no es óbice para considerarlo así que se deba tener en cuenta el derecho a la ejecución de la sentencia, igualmente de raigambre constitucional, pues, en cierta forma, las condiciones en que debe realizarse la consignación previa requerida por el precepto legal objetado, cuyo monto asciende a la totalidad de la condena impuesta por la sentencia de primer grado, importan una forma anticipada de ejecución;

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

**19°.** Que, en la gestión pendiente, ¿podría estimarse que, tanto conforme a la naturaleza y características del tribunal de primera instancia como del procedimiento ejecutivo en cuestión, se encuentra garantizado que esta especie de ejecución anticipada, mediante la exigencia de consignación previa para apelar del total de la sentencia condenatoria, ampara igualmente la justicia de la resolución que se ha adoptado?

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

**20°.** Que, en esta misma perspectiva, puede esgrimirse, como lo hace la mayoría, -para justificar la regla contenida en el artículo impugnado- que sería asimilable al efecto devolutivo propio de la apelación, de tal manera que en nada diferiría una de otra situación, pues, conforme a lo dispuesto en el artículo 194 inciso primero del Código de Procedimiento Civil, si bien, la regla general es que dicho recurso se concede en ambos efectos, la primera de las excepciones allí previstas consiste, precisamente, en las resoluciones dictadas contra el demandado en los juicios ejecutivos;



**21°.** Que, sin embargo, tal argumento nos parece que no desvirtúa una decisión estimatoria, pues, desde el ángulo meramente legislativo, “(...) *esta norma de carácter general ha sido atemperada por el legislador en situaciones particulares: en el juicio ejecutivo por obligación de dar, cuando esta obligación es pagar una cantidad de dinero, se puede llegar a la realización de los bienes embargados, pero como regla general no se procede al pago (artículo 475 del Código de Procedimiento Civil)*” (Juan Agustín Figueroa Yávar y Erika Alicia Morgado San Martín: *Recursos Procesales Civiles y Cosa Juzgada*, Santiago, Thomson Reuters, 2014, p. 49);

**22°.** Que, adicionalmente y ya llevando la evaluación de ese argumento al plano constitucional, conforme a lo sostenido a partir de la acción de inaplicabilidad que da inicio a este proceso, no es posible aplicar el mismo estándar a la determinación legislativa conforme a la cual se dota de ejecutoriedad a una sentencia hallándose pendientes los recursos que se han interpuesto en contra de ella, con la exigencia de efectuar una consignación por el monto total de la condena, para tener derecho a entablar el recurso que permite, precisamente, revisar lo decidido en primera instancia. En otras palabras, puede resultar constitucionalmente admisible que se anticipe la ejecución, pero de ello no se sigue que esa determinación justifique entablar el derecho al recurso;

**23°.** Que, en consecuencia, la exigencia de consignar la totalidad del monto al que el apelante ha sido condenado en la sentencia de primer grado importa una aplicación del artículo 8° inciso primero de la Ley N° 17.322 que resulta contraria a la Constitución, pues entraba el derecho que el mismo legislador confiere al recurso que permite el doble conforme, dejándolo supeditado al cumplimiento de esa carga pecuniaria previa, cuya satisfacción depende sólo de la capacidad económica del recurrente, sin que se vincule con las finalidades que la norma sostiene perseguir, como expondremos enseguida;

### **3. Naturaleza de lo adeudado y finalidad de la ley**

**24°.** Que, atendida la naturaleza previsional de los montos adeudados, es preciso examinar si, por este hecho, resultaría razonable imponer una condición como la que contempla la norma impugnada para apelar en este ámbito específico, salvando el reproche explicado precedentemente;

**25°.** Que, sin embargo, esta consideración no modifica nuestra decisión.

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



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

*Es aquí precisamente donde el derecho procesal cumple un rol “igualador” de modo que el juez pueda ejercer con imparcialidad su cometido y, asimismo, las partes puedan tener la seguridad que nadie va a contar con ventajas o privilegios a la hora de hacer valer sus derechos, materializándose de esa manera el mandato constitucional que se ha impuesto al legislador en cuanto a establecer siempre las garantías de un procedimiento racional y justo” (c. 24º, Rol N° 7.925);*

**26º.** Que, asimismo, los antecedentes del artículo 8º inciso primero de la Ley N° 17.322 dan cuenta que la consignación previa -ya bajo la Constitución de 1925- planteaba dudas, como ha sido corroborado después.

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

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



*consecuencias que de ello se derivan; de la otra, haría incurrir en delito el ejecutado”* (Observaciones del Ejecutivo, 10 de marzo de 1970).

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

**27°.** Que, por su parte y con motivo de la dictación de la Ley N°20.023 se justificó la consagración de la consignación previa en dotar de una *mayor seriedad* la actuación del apelante (Segundo Informe de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la Ley N°17.322, el Código del Trabajo y el Decreto Ley N°3.500, de 1980, sobre cobranza judicial de imposiciones morosas, 28 de enero de 2005, p. 23, Boletín N°3.369-13), aun cuando esa misma preceptiva legal amplió el recurso de apelación - que, inicialmente, sólo procedía contra la sentencia definitiva- a las resoluciones que declaren la negligencia en el cobro señalado en el artículo 4° BIS y a la que se pronuncie sobre la medida cautelar del artículo 25 bis.

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

**28°.** Que, entonces, desde la Constitución resulta imperativo preguntarse si la obligación de consignar previamente el monto contemplado en la sentencia que hace lugar a la ejecución constituye una herramienta razonable para la consecución de las finalidades que tuvo en vista el legislador para exigirla -sea, en su origen, en 1970 o con la reforma de 2005-, esto es, la celeridad en el pago de la deuda previsional y dotar de seriedad la apelación;

**29°.** Que, estimamos que ese medio pecuniario no es idóneo y, por ende, no resulta razonable para la consecución de uno y otro fin. Desde luego, la propia reforma de 2005, contenida en la Ley N° 20.023 da cuenta, treinta y cinco años después de incorporada la obligación de consignar previamente el total de la sentencia de primer grado, que “(...) *numerosos estudios han demostrado la morosidad en el pago de las cotizaciones de seguridad social (...)*” (Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica la ley N° 17.322, el Código del Trabajo y el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, Boletín N° 3.369);

**30°.** Que, más importante aún aparece que la consecución del logro de dotar de mayor celeridad al pago de la deuda previsional, no es susceptible de lograrse sacrificando derechos fundamentales cuyo libre ejercicio no puede ser impedido ni entrabado, puesto que la exigencia de pago previo para recurrir efectivamente impedirá hacerlo a quien carece de los recursos para perseverar en sus alegaciones ante la segunda instancia, pero, igualmente, le permitirá impugnar la sentencia del juez a quo a quien los posea, sin que esa circunstancia económica sea, entonces, una herramienta razonable para dotar de mayor rapidez al procedimiento de cobro;

**31°.** Que, en este sentido, ha sido el legislador, conforme a lo dispuesto en el artículo 8°, quien ha resuelto someter el cobro de las cotizaciones, incluso en su fase ejecutiva, al procedimiento judicial previsto en dicha normativa, de tal manera que, con ello, ha decidido sujetarse al estándar constitucionalmente exigible a esa especie



de procedimientos, el cual requiere, al menos, que lo decidido en primera instancia sea, por regla general, susceptible de ser revisado por un Tribunal Superior, sin imponer condiciones que impidan el ejercicio del derecho a la defensa y a un procedimiento racional y justo, como lo exige el artículo 19 N° 26° de la Carta Fundamental, pues, como lo hemos indicado, esa revisión se hace depender de la capacidad económica del ejecutado, sin que este parámetro sea un criterio que se relaciona con la celeridad del procedimiento;

**32°.** Que, así las cosas, quien carezca de recursos suficientes estará limitado en su derecho a que lo decidido en primera instancia sea susceptible de control por el juez superior, lo cual, desde el ángulo constitucional, es insuficiente para garantizar la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos que se asegura en su artículo 19 N°3°;

**33°.** Que, adicionalmente, tampoco parece razonable que, por medio de la consignación previa, se logre dotar de seriedad al respectivo recurso de apelación, pues -nuevamente- la herramienta carece de sentido para el logro de la finalidad propuesta, pues el litigante que cuente con recursos suficientes podrá acceder a la revisión de lo decidido en primera instancia y quien no los posea, quedará impedido del doble conforme, sin que -en uno u otro caso- aquella situación económica fáctica dote o no de mayor o menor seriedad al recurso que se intenta;

**34°.** Que, además, la Ley N°17.322, al regular especialmente la cobranza judicial de las cotizaciones previsionales, ha contemplado un sistema completo tendiente a facilitar y promover el pronto pago y/o cobro de dichas cotizaciones. Así, desde luego, dicha ley *ha dotado de fuerza ejecutiva a la resolución* fundada del Jefe de Servicio, el Director Nacional o Gerente General de la respectiva institución de seguridad social que determina el monto de las cotizaciones adeudadas (artículo 2° inciso primero N° 1° e inciso tercero); ha dispuesto que los juicios a que ellas den origen se sustancian de acuerdo al procedimiento fijado en las normas especiales de dicha ley y, supletoriamente, por el Título I del Libro III del Código de Procedimiento Civil, en cuanto sean compatibles con ellas (artículo 1° inciso cuarto); contempla una presunción de derecho de que se han efectuado los descuentos por el solo hecho de haberse pagado total o parcialmente las respectivas remuneraciones a los trabajadores (artículo 3° inciso segundo); ha autorizado tanto al trabajador como al sindicato o asociación gremial a que se encuentre afiliado, a requerimiento de aquél, *sin patrocinio* de abogado, para reclamar el ejercicio de las acciones por parte de las instituciones de previsión o seguridad social respectivas, sin perjuicio de las demás acciones judiciales o legales que correspondan (artículo 4° incisos primero y segundo); la institución debe constituirse como demandante y continuar las acciones ejecutivas, dentro del plazo de 30 días hábiles (artículo 4° inciso tercero), bajo el apercebimiento de ser sancionada conforme al artículo 4° bis, esto es, ordenándole enterar en el fondo respectivo el monto total de la deuda que se dejó de cobrar, con los reajustes e intereses asociados a ella, sin perjuicio de la facultad de la institución de previsión o seguridad social de repetir en contra del empleador deudor (artículo 4° BIS inciso tercero); una vez deducida la acción, el tribunal procederá *de oficio* en todas las etapas del proceso (artículo 4° BIS inciso primero); no se puede alegar el abandono del procedimiento y se limitan las excepciones que puede oponer el ejecutado (artículo 4° BIS inciso segundo y 5° inciso primero); su oposición debe ser fundada y ofrecer los medios de prueba dentro de los cinco días, contados desde el requerimiento de pago (artículo 5° inciso tercero); se puede ampliar la demanda, incluyendo resoluciones de cobranza que se dicten respecto del mismo ejecutado que



sean posteriores a aquélla o aquéllas que dieron origen a la ejecución (artículo 5°BIS inciso primero); el recurso de apelación se conoce en cuenta, a menos que las partes de común acuerdo soliciten alegatos (artículo 8° inciso final); el empleador que no consigne las sumas descontadas o que debió descontar de la remuneración de sus trabajadores y sus reajustes e intereses penales, dentro del término de quince días, contado desde la fecha del requerimiento de pago si no opuso excepciones, o desde la fecha de la notificación de la sentencia de primera instancia que niegue lugar a ellas, será apremiado con *arresto*, hasta por quince días, el cual puede repetirse hasta obtener el pago de las sumas retenidas o que han debido retenerse y de sus reajustes e intereses penales (artículo 12 inciso primero); este apremio, en el caso de las personas jurídicas, se hace efectivo sobre sus gerentes, administradores o presidentes (artículos 14 y 18); las resoluciones que decreten estos apremios son *inapelables* (artículo 12 inciso tercero); además, se aplican las *penas del artículo 467 del Código Penal* al que, en perjuicio del trabajador o de sus derechohabientes, se apropie o distraiga el dinero proveniente de las cotizaciones del trabajador (artículo 13); si el empleador no efectúa oportunamente la declaración de haberse enterado la cotización o si ésta es incompleta o errónea, será sancionado con multa (artículo 22 A inciso primero); las instituciones de seguridad social no pueden condonar los intereses penales y multas que correspondan a deudores que no hayan efectuado oportunamente la declaración de las sumas que deben pagar por concepto de imposiciones y aportes ni a aquellos que hayan efectuado declaraciones maliciosamente incompletas o falsas (artículo 22 A inciso tercero); los empleadores que no paguen las cotizaciones de seguridad social, *no pueden percibir recursos* provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo, sin acreditar previamente ante las instituciones que administren los instrumentos referidos, estar al día en el pago de dichas cotizaciones (artículo 22 E); interpuesta la demanda de cobranza judicial de cotizaciones, a petición del trabajador o de la institución de previsión o seguridad social que corresponda, el tribunal ordenará a la Tesorería General de la República que *retenga de la devolución de impuestos a la renta* correspondiente (artículo 25 BIS); las cotizaciones y demás aportes, como asimismo sus recargos legales, que corresponda percibir a las instituciones de seguridad social, gozan del *privilegio establecido en el N° 5° del artículo 2.472 del Código Civil*, conservando este privilegio por sobre los derechos de prenda y otras garantías establecidas en leyes especiales (artículo 31); la *prescripción* será de cinco años y se contará desde el término de los respectivos servicios (artículo 31 BIS);

**35°.** Que, sin embargo, no todos esos mecanismos, a todo evento, resultan siempre compatibles con las exigencias constitucionales, especialmente con el derecho a un procedimiento racional y justo, cuyo es el caso de la exigencia de consignación previa contemplada en el artículo 8° inciso primero aquí impugnado;

**36°.** Que, por lo mismo, no debe olvidarse, como acabamos de señalar, que el propio legislador ha dispuesto que la preceptiva supletoria en esta materia se encuentra en el Título I del Libro III del Código de Procedimiento Civil que regula el juicio ejecutivo en las obligaciones de dar, cuyo artículo 475 dispone que si se interpone apelación de la sentencia de pago, no puede procederse a su ejecución, pendiente el recurso, sino en caso que el ejecutante caucione las resultas del mismo, conciliando el derecho de la parte en cuyo favor se dictó aquella sentencia y el del ejecutado en el procedimiento respectivo, sin que sea posible omitir que la caución no recaerá en el trabajador -lo cual podría servir para objetar este razonamiento-, sino



sobre el ejecutante, esto es, la institución previsional sobre la que el legislador impone el deber de lograr el pago de cotizaciones adeudadas;

**37°.** Que, en suma, no resulta suficiente para sostener la constitucionalidad de la consignación objetada la naturaleza de las cotizaciones o del procedimiento de cobro de prestaciones laborales ni la consecución del fin legítimo consistente en que el acreedor alcance, con mayor celeridad, el pago de la deuda o que los recursos han debido descontarse y enterarse por el empleador, al extremo de situar al requirente en la necesidad de consignar, previamente, el total de lo sentenciado, o, en caso contrario, verse impedido que se revise lo resuelto en primera instancia;

**38°.** Que, por ende, acoger el requerimiento de inaplicabilidad de fs. 1 termina compatibilizando los derechos constitucionales del requirente con los del acreedor, pues revisar, en sede de apelación, la sentencia de primer grado no inhibe que, en definitiva, se proceda al cobro de las cotizaciones efectivamente adeudadas ni obsta a que el legislador pueda adoptar mecanismos que agilicen ese cobro, como lo ha hecho en la Ley N°17.322;

**39°.** Que, teniendo presente los considerandos anteriores y conforme con la defensa del principio de supremacía constitucional, que constituye la finalidad de la acción de inaplicabilidad, para estos Ministros no resulta posible aceptar que, en aras de un propósito legítimo, se vulneren derechos fundamentales, supeditando el recurso de apelación al pago de la cantidad impuesta por el legislador, por lo que estuvimos por inaplicar el artículo 8° inciso primero de la ley N°17.322 en la gestión judicial pendiente.

Redactó la sentencia la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ. Redactó la disidencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 13.749-22-INA**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



**D53D5951-3298-43B3-A417-FC8459ECB41C**

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.