

2025

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 15.873-24 INA

[2 de septiembre de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY N° 17.322

GIOVANNA VALERIA GIUSTI-BILZ

EN EL PROCESO RIT P-339-2022, RUC 22-3-0022682-9, SEGUIDO ANTE EL
JUZGADO DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL DE VALPARAÍSO

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 23 de octubre de 2024, Giovanna Valeria Giusti-Bilz deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 12 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 P-339-2022, RUC 22-3-0022682-9, seguido ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Valparaíso.

Preceptiva legal cuya aplicación se impugna

La preceptiva legal cuestionada dispone:

“Artículo 12° El empleador que no consignare 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. Este apremio podrá repetirse hasta obtener el pago de las sumas retenidas o que han debido retenerse y de sus reajustes e intereses penales.

El apremio será decretado, a petición de parte, por el mismo Tribunal que esté conociendo de la ejecución y con el solo mérito del certificado del secretario que acredite el vencimiento del término correspondiente y el hecho de no haberse efectuado la consignación.

Las resoluciones que decreten estos apremios serán inapelables.

La consignación de las cantidades adeudadas hará cesar el apremio que se hubiere decretado en contra del ejecutado, pero no suspenderá el curso del juicio ejecutivo, el que continuará tramitándose hasta que se obtenga el pago del resto de las sumas adeudadas.”.

Antecedentes y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal Constitucional

Como antecedentes y en cuanto a la gestión judicial pendiente, expone la parte requirente Como antecedentes y en cuanto a la gestión judicial en que incide el requerimiento, expone la parte requirente de doña Giovanna Valeria Giusti-Bilz que la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) PlanVital S.A. inició un juicio de cobro de deudas previsionales en su contra, que se sustancia bajo el Rol P-339-2022 ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Valparaíso.

Indica la requirente que la demanda le fue notificada con fecha 01 de febrero de 2022 y con fecha 26 de julio de 2022 se solicitó por la AFP ejecutante, en el cuaderno de apremios, el apremio de arresto según lo dispuesto en el impugnado artículo 12 de la ley N°17.322, lo que -indica la actora- en sí mismo no causa problema, sin embargo, en su caso particular genera resultados contrarios a la Constitución.

Explica que, en el procedimiento de cobranza, la deuda comenzó siendo de \$8.809.258, pero hoy asciende a \$50.204.117, suma que es imposible saldar en su actual estado de salud. En ese contexto, señala la requirente que tiene 60 años de edad y padece un cáncer terminal, de modo que el apremio de arresto podría tener como consecuencia un rápido deterioro en su salud, sin contar la constante perturbación psíquica a la que se encuentra sometida, toda vez que existe un gran y fundado temor de que, de hacerse efectiva la medida del artículo 12, podría significar la aceleración de su enfermedad o incluso su muerte si no accede a tratamiento oportunamente, todo junto con la facultad que queda al ejecutante de repetir el apremio cuantas veces estime conveniente, a su solo arbitrio, mientras no se pague la deuda.

En seguida, en cuanto al conflicto constitucional, la parte requirente afirma que la aplicación del impugnado artículo 12 de la Ley N° 17.322 al juicio



invocado, importa en el caso concreto la vulneración de lo dispuesto en los artículos 1º, 5º y 19 N°s 1, 7 y 26 de la Constitución Política de la República, así como la infracción de los artículos 1, 4, 5 y 7 N° 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), y de los artículos 6, 10 y 32 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Así, estima la parte requirente que la norma impugnada le afecta en su derecho a la libertad personal que le garantiza el artículo 19 N° 7 constitucional, en relación con lo dispuesto en el artículo 7 N°7 del Pacto de San José de Costa Rica, el cual proscribe la prisión por deudas, agregando que en este caso concreto si bien la medida decretada no se corresponde con la prisión es necesario señalar que es excesivamente gravosa para la requirente. En esta parte señala que el Pacto de San José de Costa Rica proscribe la prisión por deudas, con la sola excepción de aquellas que provienen del incumplimiento de deberes alimentarios, característica que las cotizaciones previsionales carecen, afirma a fojas 4.

Añade la actora la vulneración de su integridad física y psíquica, atendido que es una mujer de 60 años que padece de un cáncer intratable y terminal. Señala que de materializarse la medida puede significar un agravio irreparable a su salud, pues su enfermedad empeorará sin posibilidad de revertirlo, y de la misma forma existe un miedo constante a ser detenida por un largo periodo de tiempo, pues no podrá acceder a ningún tipo de cuidado paliativo ni contará con los recursos e insumos en caso de que sobrevenga alguna de las crisis o ataques que su enfermedad usualmente trae.

En seguida hace referencia la parte requirente a la legitimidad del apremio, afirmando que su parte no discute la legitimidad de la medida en particular ni tampoco sobre su constitucionalidad en general, pero en este caso concreto la medida deviene en ilegítima e inconstitucional, toda vez que no solo restringe la libertad personal, ya sea se considere que el apremio es excesivo o no según lo expuesto anteriormente, sino que además se restringen y amenazan las garantías contenidas en el artículo 19 N°1 de la Constitución y las demás normas internacionales aplicables, ya que en este caso la aplicación del apremio trae consigo el deterioro de la salud de la requirente y de su integridad física y psíquica.

Y hace presente también el aspecto reiterativo de la medida, siendo la limitante el arbitrio de la parte que lo solicita, lo que produce una situación en la que se podría extender el efecto inconstitucional de la medida a perpetuidad, por lo demás con escasa posibilidad de detenerla por parte de la requirente, en primer lugar, por no tener los fondos suficientes para saldar la deuda ni la posibilidad de adquirirlos en atención a su estado de salud y, en segundo lugar, por la imposibilidad de la revisión de esta medida, al no ser procedente el recurso de apelación en contra de la resolución que decreta el apremio.

Consta en los antecedentes allegados por la parte requirente, resolución de 19 de agosto de 2022, del Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Valparaíso, que ordena el arresto de doña Giovanna Valeria Giusti-Bilz por el



término de 5 (cinco) días; y resolución de 07 de marzo de 2024, que comunica la vigencia del arresto dictado en la misma causa por el término de 5 (cinco) días (Rol P-339-2022).

Tramitación y observaciones al requerimiento

El requerimiento El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible [unánime] por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, conforme consta a fojas 25 y 486; ordenándose asimismo la suspensión del procedimiento en la gestión concernida.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, no fueron formuladas observaciones al libelo dentro de plazo legal.

A fojas 467, en la etapa previa a la declaración de admisibilidad, se hizo parte la Administradora de Fondo de Pensiones (AFP) PlanVital S.A. y solicitó tener presente lo que indica a efectos del rechazo del requerimiento intentado a fojas 1.

Plantea la AFP que en el juicio sublite no se formuló oposición a la ejecución ni objetó la liquidación, pretendiendo ahora la requirente dilatar el cobro vía acción de inaplicabilidad, en circunstancias que, además, el precepto que impugna ya fue aplicado.

Sobre el fondo, indica la AFP que las deudas concernidas en este caso quedan fuera del artículo 7 de la Convención Americana, porque nos encontramos ante una obligación legal de carácter equivalente al alimentario, conforme lo ha ratificado este Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al tiempo que se trata de dineros de propiedad de los trabajadores.

Así, es tal la importancia del apremio contemplado en el artículo 12 de la Ley 17.322, que dictada la resolución que da lugar a la orden de arresto por el tribunal, esta es inapelable y solo corresponderá dejarla sin efecto una vez que el deudor haya consignado las sumas adeudadas para el pago de las cotizaciones previsionales.

Añade la AFP que existe una discusión permanente con respecto a esta medida de apremio, por considerarla como una medida extrema, en consideración al Pacto de San José de Costa Rica, relacionado con la prisión por deudas, lo que actualmente no se aplica, debido a que las cotizaciones previsionales, forman parte de la remuneración del trabajador, por lo que se trata de fondos y bienes de su dominio, las cuales se deben enterar a su nombre en la Administradora de Fondos de Pensiones respectiva, y respecto de los cuales el empleador se transforma en un verdadero diputado para el pago, conforme a los artículos 1.580 y siguientes del Código Civil. Y, es por ello que el legislador ha establecido que el no pago de las cotizaciones previsionales constituye además un delito de apropiación indebida, ya que el empleador es un mero retenedor de los fondos previsionales adeudados.



Consigna la AFP que no cabe sino concluir que el argumento de la contraria carece de todo fundamento, porque la doctrina y jurisprudencia, tanto de nuestros Tribunales Superiores como de esta misma Magistratura son contestes en que la norma impugnada no infringe lo dispuesto en los Tratados Internacionales, ni tampoco constituye un caso de prisión por deudas.

Vista de la causa y acuerdo

Con fecha 13 de diciembre de 2024, a fojas 499, fueron traídos los autos en relación.

En audiencia de Pleno del día 19 de junio de 2025, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el señor Relator. Con la misma fecha se adoptó el acuerdo, quedando la causa en estado de sentencia.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que la parte de doña Giovanna Valeria Giusti-Bilz requiere la inaplicabilidad del artículo 12 de la Ley 17.322, en cuanto permite imponerle arrestos en la gestión judicial pendiente, consistente en juicio Rol P-339-2022 seguido en su contra ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Valparaíso. Sostiene, en su libelo ante esta sede, que la aplicación a su caso de la norma en examen contraviene lo dispuesto por los artículos 1º, 5º y 19 números 1, 3 y 7 de la Constitución Política de la República, particularmente por encontrarse aquejada de un cáncer de colon en fase IIIC, calificado de intratable, además de padecer una seria afectación a su salud hepática, como consecuencia del tratamiento de quimioterapia que se le practicó por el cáncer, de modo que su estado puede catalogarse actualmente como terminal, lo que determina que el apremio cuya inaplicabilidad pide solo le acarrearía una aceleración en el deterioro de su estado, además de la consiguiente perturbación psíquica. El estado de salud de la requirente consta de los documentos que acompañó y de las consideraciones del voto disidente que estuvo por acoger el amparo presentado en su favor, en la sentencia dictada al efecto con fecha 17 de septiembre de 2024 por la Cuarta Sala de la Excma. Corte Suprema de Justicia, en su causa Rol 47.308-24

SEGUNDO: Que entre los ministros de este tribunal que conforman la mayoría existen posiciones divergentes respecto del carácter constitucional o no que la norma atacada tenga en abstracto, pero en la especie lo que decide el problema es la aplicación al caso concreto, de modo que a éste nos atendremos, sin adentrarnos en la cuestión general relativa a si el apremio que dispone el artículo 12 de la ley 17.322 vulnera o no la prohibición de prisión por deudas o si

configura o no una medida desproporcionada por la posibilidad de reiterarla sin límite de oportunidades, frente a la naturaleza alimenticia que tuvieren las cotizaciones y al hecho indiscutible que el dinero adeudado pertenece a los trabajadores y que su falta de pago genera un efecto no solo indeseable sino inaceptable en el derecho a la seguridad social de estos. El examen, pues, se limitará a lo que la aplicación del precepto al caso concreto produce, aun bajo el supuesto –para el solo efecto del análisis y sin que exista renuncia de ninguna posición abstracta sobre el particular- de que el apremio se considerara en sí mismo, de modo general, como ajustado a la Constitución.

TERCERO: Que, en ese entendido, las circunstancias del caso concreto se refieren a una orden de arresto dictaminada y pasible de ser reiterada, en contra de una persona que padece, probadamente, una enfermedad no solo grave, sino mortal, y las preguntas que debemos hacernos para resolver el requerimiento son las siguientes: a) si existe en el caso sub lite una gestión judicial pendiente; b) si, de haber una gestión pendiente, la acción de inaplicabilidad es la adecuada para resolver el punto, o se quiere convertir dicha acción en una de amparo constitucional; c) si de ser ésta la acción adecuada para resolver el caso, es lícito considerar circunstancias de hecho de la actora para determinar la aplicación de una norma legal a un caso judicial, en el examen de inaplicabilidad; y d) si, en caso de ser afirmativa la respuesta a la interrogante anterior, se produce en efecto alguna vulneración a las normas constitucionales con la aplicación del artículo 12 en estudio al caso de la requirente.

CUARTO: Que la primera pregunta es pertinente porque la vigencia de la gestión es negada por la AFP, que argumenta al respecto que, como la ejecución está en etapa de apremio sin que se opusieran excepciones, no queda nada que debatir y el precepto que se impugna ya fue aplicado. Sin embargo ese razonamiento es doblemente errado. Lo es, primero, porque nada tiene que ver aquí que no se opusieran excepciones o no se impugnara la liquidación del crédito, ya que la requirente no reclama de limitaciones a su derecho de defensa respecto de la cobranza, o del monto de la deuda, sino de la naturaleza de una determinada medida de apremio para el cobro. Enseguida, es también equivocado el argumento porque el arresto no ha sido llevado a cabo ni se ha pagado la deuda, por lo que la ejecución prosigue y sin la norma del artículo 12 en examen la afectada no solo puede pedir legítimamente que se deje sin efecto la orden, sino, a todo evento obtendría que el juzgado quede impedido de renovarla. Desde que el proceso de apremio no ha terminado claro está que sigue pendiente la gestión judicial en que la norma atacada incide, y en esa gestión puede renovarse cuantas veces se quiera el apremio de arresto, precisamente al tenor del artículo 12 de la Ley 17.322, de modo que la pretensión de la actora es pertinente y obtener en ella le sería útil, lo que



demuestra que la norma es decisiva para la suerte del procedimiento de cobranza previsional, respecto de la medida de arresto.

QUINTO: Que la segunda pregunta se responde de modo decididamente afirmativo. El aparente problema de confundir una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad con una de amparo de garantías constitucionales es una ilusión, porque como muy acertadamente lo destaca la profesora Catalina Salem en su columna de análisis jurídico publicada en el Mercurio Legal con fecha 3 de junio de 2024, *“la premisa se encuentra mal formulada, pues está concebida en términos absolutos. De otra manera, ¿cómo se explica en las acciones de inaplicabilidad la casi unánime invocación de vulneraciones a derechos fundamentales como vicio de inconstitucionalidad? Cuando el Tribunal Constitucional ordena la inaplicación de un precepto legal por vulnerar un derecho fundamental, ¿no lo está amparando?”*. Lo que en verdad ocurre es que la diferencia no estriba en que en una acción se protejan derechos constitucionales y en la otra no. La inaplicabilidad protege directamente los derechos constitucionales y, las más de las veces, cuando es acogida lo es porque, precisamente, la aplicación de la norma legal al proceso judicial de que se trate ocasiona la infracción de alguna de las garantías del artículo 19 de la Constitución. Nos parece insostenible, por ende, pretender que la inaplicabilidad no ampare esos derechos: los ampara, y ni siquiera indirectamente sino directamente, como también lo afirma en su citado artículo la profesora Salem. Esto si consideramos el término amparo de derechos, nos dice, *“entendido este último en la acepción que atiende a su finalidad y no al objeto controlado”*.

SEXTO: Que la confusión que se produce es doble. Por un lado, porque a lo que hay que atender, para distinguir al amparo de la inaplicabilidad es al objeto controlado, precisamente como lo indica la profesora citada, y no al fin de resguardo, que ambas acciones tienen. El llamado “recurso de amparo” (en verdad, acción constitucional) controla resoluciones de autoridades, sean judiciales o administrativas, y actuaciones de hecho, sean de autoridad o de particulares, que afecten la libertad o la seguridad de una persona. La inaplicabilidad, en cambio, nunca ataca resoluciones judiciales o administrativas ni, evidentemente, tampoco actuaciones de pura fuerza. Por definición la inaplicabilidad se refiere a retirar de entre las normativas atingentes a un caso judicial concreto, una norma legal. El amparo supone la ilegalidad. La acción de inaplicabilidad supone, a la inversa, la legalidad, y el problema, en este último caso, estriba precisamente en la norma, en la ley, pero en la norma no en abstracto, sino en cuanto a su aplicación al caso concreto. Quizás esta última precisión sea la causa del error que se produce al suponer que puedan confundirse la acción de amparo con la de inaplicabilidad, pero no puede perderse de vista que en nuestra sede, aunque se trate de analizar solo



sus efectos en el caso, dadas las características de éste, es siempre la norma la que genera el problema de constitucionalidad, y no la actuación o la resolución del juez, como sí acontece en el amparo.

SÉPTIMO: Que la prueba más evidente, en este caso, de que la acción indicada es la inaplicabilidad, y no el amparo, es que el recurso de amparo que fue deducido en favor de la Sra. Giusti-Bilz fue rechazado en primera y en segunda instancia. Pero no fue rechazado porque los hechos relatados por la defensa de la amparada no fueran efectivos (el voto disidente pronunciado en la Corte Suprema deja en claro que esas circunstancias son reales), sino porque la orden de arresto se dictó en conformidad a una ley expresa y vigente. Luego, mal podría ser tildada de ilegal y por consiguiente se estimó que el amparo no podía prosperar. De ninguna manera se puede argumentar que por mediar un voto disidente (de dos de las integrantes de la Sala) en la Excma. Corte Suprema la conclusión varíe, porque la sentencia (y la jurisprudencia) la forma solo la mayoría, no la disidencia. Si se nos dice que el amparo permite atacar resoluciones que, aunque sean legales, no se conformen con la Constitución, según dispone el artículo 21 de la Carta, en cuanto resguarda al arrestado, detenido o preso “con infracción a lo dispuesto en la Constitución o en las leyes” ello implica afirmar que cuando existe una ley expresa que autoriza el arresto la Corte de Apelaciones o la Corte Suprema pueden desplazarla y aplicar directamente la Constitución, para acoger un amparo. Esa posición es peligrosa y cuestionable, porque podría arrasarse con el sentido mismo de la acción de inaplicabilidad y con la razón principal de ser de este Tribunal, atendido el porcentaje de tales causas – y su importancia- que conforman su labor diaria. Por lo demás, es claro que la Corte de Apelaciones de Valparaíso y la Corte Suprema, en el caso que nos ocupa, no compartieron ese parecer. El artículo 21 de la Carta pudo permitir, es verdad, que los tribunales conocedores del amparo acudieran a esta Magistratura, justamente para requerir la inaplicabilidad. No lo hicieron, pero eso no impide que lo haga la afectada y, en cambio, aquella sola posibilidad confirma que la acción propiamente correspondiente en un caso como el de la gestión judicial de cobranza que sustenta la presente causa es la inaplicabilidad, porque la orden de arresto no solo no es ilegal sino que está ordenada expresamente por la ley, de modo que el problema es la norma, en su aplicación concreta, y no el actuar ilícito de un juez, y a las normas legales no se las ataca por medio de un recurso de amparo, sino por medio de una acción de inaplicabilidad.

OCTAVO: Que, despejado ese segundo punto, cabe analizar ahora si las circunstancias de hecho que la requirente hace presente y que no forman parte del problema jurídico de la gestión judicial pendiente, sino que se refieren a la situación personal de la actora, rodeando el caso y dándole una base que puede influir en la afectación de derechos constitucionales, pueden considerarse para



resolver una acción de inaplicabilidad. Como lo destaca la profesora Miriam Lorena Henríquez Viñas en su artículo titulado “VICIOS DE FORMA ¿CONTROL CONCRETO EN LA ACCIÓN DE INAPLICABILIDAD?”, publicado en la Revista Chilena de Derecho, volumen 50 N°2 del año 2023, esta magistratura ha concluido en su reiterada jurisprudencia que *“el juicio de inaplicabilidad no puede prescindir del análisis de los hechos que estructuran la gestión pendiente, destacando que las características y circunstancias del caso concreto adquieren una relevancia mayor de la que se atribuía antes de la reforma constitucional de 2005”*.

NOVENO: Que, en efecto, no es aceptable sostener que el ejercicio del tribunal, en un requerimiento de inaplicabilidad, consista simplemente en una comparación entre la norma legal impugnada y el texto constitucional. Eso, con toda claridad, es lo propio de un control abstracto destinado a establecer una posible inconstitucionalidad, no una inaplicabilidad, o no tendría ningún sentido la distinción entre la competencia otorgada a esta sede por el numeral 6° y la que asigna el numeral 7°, ambos del artículo 93 de la Constitución Política, con su distinta exigencia de quórum para la decisión. Con claridad, el control concreto exige mucho más que la comparación normativa. Inclusive esa comparación, por sí sola, puede parecer –o resultar en verdad- perfectamente neutra, no develar contradicción alguna, descartar la inconstitucionalidad. Y sin embargo en un caso concreto la aplicación del precepto legal puede generar efectos que vulneren disposiciones constitucionales, lo que solo podrá ocurrir, precisamente, si analizamos las circunstancias fácticas de ese caso concreto. Obviamente eso es algo muy distinto a analizar el mérito de la causa que constituye la gestión judicial pendiente, y ni falta hace detenerse en ello. Nos referimos acá a situaciones establecidas, claras, que importan un piso fáctico que influye en la manera en que la aplicación de la regla impugnada interactúa con los derechos constitucionales del, o de la, requirente.

DÉCIMO: Que es indudable que esas situaciones fácticas deben revestir una importancia central para los efectos inconstitucionales que se denuncien, pero no puede prescindirse de ellas arguyendo que no sean elementos normativos o que tampoco formen parte del problema jurídico debatido en la gestión pendiente, o limitaríamos indebidamente la competencia que nos asigna el artículo 93 N°6 de la Carta, que se refiere a que la aplicación práctica de la norma legal, en esa gestión, resulte contraria a la Constitución, lo que reafirma el artículo 80 de nuestra Ley Orgánica, cuando expresa que el requerimiento debe contener una exposición clara de los hechos (y fundamentos en que se apoya) “y de cómo ellos producen como resultado la infracción constitucional”. Los hechos, pues, sí son relevantes en un control concreto, no pueden no serlo, si queremos hacer la diferencia con el control abstracto y darle su real sentido a la inaplicabilidad.



UNDÉCIMO: Que así lo destacaba ya el 4 de julio de 2007 el Profesor Arturo Fermandois en una presentación efectuada en la Universidad del Desarrollo, titulada “Inaplicabilidad y Control Concreto del Tribunal Constitucional: Enjuiciando la arbitrariedad en la aplicación de la ley” (<https://www.fermandois.cl/wp-content/uploads/2022/09/Arturo-Fermandois-2007-Inaplicabilidad-y-Control-Concreto-del-Tribunal-Constitucional.pdf>), al decir: *“El control concreto se centra entonces en las circunstancias de hecho que originan la gestión pendiente, de manera que pueden estas circunstancias de hecho, atenuar o agravar la inconstitucionalidad. De consiguiente, a contar de 2005, el control de la constitucionalidad de la norma se vincula indisolublemente con un conflicto real y concreto”*. Pero lo más interesante es que al referir ejemplos específicos, el profesor Fermandois considera las condiciones personales de los afectados, como queda de manifiesto de sus palabras siguientes: *“¿Qué es un tributo manifiestamente desproporcionado o injusto? Es inevitable para el juez un mensuramiento concreto, apuntando a cuáles son las facultades jurídicas y materiales que el impuesto deteriora en el contribuyente. Un peaje caminero de alto valor impide el tránsito de las personas, dependiendo de su condición patrimonial: esta es la clase de antecedente al que la inaplicabilidad debe recurrir.”* Y añade: *“En rigor el juicio de constitucionalidad no debe arrogarse análisis de mérito, pero debe ingresar a un cierto grado de análisis concreto, fáctico y práctico, so pena de abandonar la función que le ha encomendado la Carta Máxima.”* Finalmente, en otro ejemplo, el mismo conferencista exponía, respecto de un caso hipotético asociado a la aplicación del artículo 598 del Código Orgánico de Tribunales. Esa situación hipotética correspondía, en su ejemplo, al *“caso de aquella joven madre que por tercera vez le asignan el turno, fuera de la ciudad en que vive, pero dentro de la jurisdicción de la Corte. Debe viajar diariamente. La madre se encuentra en plena lactancia, precisamente de su tercer hijo. El presidente de la Corte de Apelaciones rechaza todos los reclamos que ella eleva. La aplicación de esa norma, evidentemente, es arbitraria. Pugna con otros valores constitucionales: con la maternidad, con la familia, con la racionalidad.”* Y concluye: *“creo que a juzgar eso está llamado el Tribunal Constitucional.”*

DUODÉCIMO: Que esos pareceres doctrinarios concuerdan perfectamente con la jurisprudencia de este tribunal al respecto. Ya en su fallo del Rol 2867-2015, en el considerando 16° nuestra magistratura decía que se deben *“analizar, con especial atención, las situaciones de hecho que rodean a los conflictos en que se ven involucrados niñas, niños o adolescentes”*, ello a propósito de un requerimiento de inaplicabilidad contra el artículo 367 del Código Civil, deducido respecto de la gestión judicial pendiente consistente en una gestión voluntaria de designación de curador. Se trataba del caso de un hermano mayor, adulto, que solicitaba la guarda de sus hermanas menores, que vivían con él tras el fallecimiento de los padres, no obstante que existía un abuelo vivo,



que tenía preferencia para la guarda, conforme al artículo impugnado. El tribunal, examinando las circunstancias del caso concreto, determinó que se producía el efecto inconstitucional respecto de la integridad psíquica de las menores, desde que vivían con su hermano y no con el abuelo, con quien no tenían mayor relación emocional, lo que se agravaba por el estado de afectación psíquica que las niñas padecían por la muerte de sus padres. Es decir, fueron relevantes para la decisión las circunstancias personales y familiares de las afectadas; esas circunstancias fueron claves para determinar que la aplicación del precepto impugnado a ese caso particular, vulneraba la Constitución. Por lo demás aún antes, ya en las sentencias Rol 781 y Rol 946, ambas del 2007, el Tribunal hizo la distinción entre el control abstracto y el concreto, destacando que en este último no basta la simple comparación desvinculada del caso, entre la norma legal y la constitucional. Consideramos que no es preciso detenerse más en este punto, porque toda la jurisprudencia posterior de esta magistratura, hasta la actualidad, sigue la misma línea diferenciadora entre el control abstracto y el concreto, que es el que corresponde a la acción de inaplicabilidad. Para comprobarlo baste, por fin, referirnos a la sentencia del Rol 14.163, que en su vigésimo segundo considerando indicó: *“Que, si bien ha sido el criterio usual de nuestra Magistratura el desestimar la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del precepto impugnado, lo cierto es que las circunstancias del caso concreto - elemento inherente al requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad - hacen pertinente la adopción de una determinación diversa, atendido que la satisfacción de la deuda por el requirente no depende de su mera voluntad, sino que se relaciona con la imposibilidad material de hacerlo.”* Luego, la pregunta en examen se responde positivamente: sí es pertinente considerar los hechos que rodean al caso de la gestión pendiente, en particular las circunstancias personales de la ejecutada y aquí actora, con relación a los efectos que esas circunstancias puedan tener para calificar la norma que dispone la medida de arresto, respecto de su influencia en los derechos constitucionales de la afectada. Es decir, hemos de tomar en cuenta esas circunstancias para saber si el precepto, más allá del juicio que se tenga sobre su constitucionalidad en abstracto, produce o no, en la gestión pendiente, un efecto inconstitucional.

DECIMOTERCERO: Que, adentrándonos ahora en la última pregunta formulada, es decir, si la aplicación del artículo 12 de la Ley 17.322, en la parte en que dispone la medida de arresto hasta por quince días prorrogables en forma indefinida, produce en el caso de la requirente, por su aplicación a la gestión judicial de base, efectos inconstitucionales, podemos responder con toda propiedad que en verdad los produce, puesto que vulnera o amenaza el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica y a la dignidad de la persona de la requirente, infringiendo el deber estatal de servir a la persona humana, todo ello resguardado ya desde el artículo 1° de la Constitución Política, además de



por el artículo 5° inciso segundo y el artículo 19 N°1 de la misma Carta Fundamental. Ahora que sabemos que es ese efecto de inconstitucionalidad el que debemos resguardar, sin que en absoluto ello confunda a esta acción con un amparo, que sabemos, al contrario, que justamente éste es un caso en que el amparo no es la acción adecuada, porque no se denuncia ni puede denunciarse una resolución ilegal de un juez, sino un efecto inconstitucional de la ley en el caso, y que sabemos además que las circunstancias personales de la requirente no solo son relevantes sino que son decisivas para apreciar si en el caso concreto el efecto inconstitucional se genera, basta con atender a esas circunstancias, consistentes en el padecimiento de una enfermedad grave y mortal, para comprender que aplicar a una persona con esas características un arresto que, además puede reiterarse sin límite de oportunidades, torna, en esa aplicación, a la norma legal pertinente en completamente desproporcionada e inútil, infractora de los más caros derechos y principios de la Constitución Política.

DECIMOCUARTO: Que es ya sugerente, al respecto, que la parte ejecutante, al comparecer a nuestra sede, no desmienta ni controvierta en nada esas circunstancias fácticas personales: ni siquiera se refirió a ellas. Tampoco lo hizo en su alegato, en la vista de la causa. Es determinante el que el voto disidente de la sentencia de amparo, en la Corte Suprema haya considerado esas circunstancias como acreditadas, porque más allá de que la argumentación de minoría no constituya fallo, sí cabe considerar que el voto no pudo fundarse en hechos irreales o no probados. Por lo demás, en este mismo procedimiento se acompañaron documentos al respecto. Es muy relevante para sostener nuestra decisión, precisamente en contra de la confusión de identificarla con un acogimiento de amparo, el que, como se dijo en el fallo de nuestro Rol 14.163 ante un caso similar, el juez se encuentre compelido a decretar un apremio, ante la mera certificación del secretario que dé cuenta del transcurso del respectivo plazo para consignar y la ausencia de consignación. Es esa obligación legal para el juez, que no le permite distinguir y constatar que arrestar a una mujer enferma de cáncer en el grado y con las consecuencias con que lo está resulta abiertamente desproporcionado, inútil para el fin de la norma y peligroso para la vida de la persona afectada, lo que hace que en su aplicación a este caso el artículo 12 impugnado genere un efecto inconstitucional.

DECIMOQUINTO: Que, en efecto, sin negar en absoluto la relevancia de las cotizaciones previsionales y el perjuicio que sufre el trabajador que no las recibe en su cuenta pertinente, la pregunta que cabe hacerse (más allá incluso de la que cuestione qué obtenga ese trabajador con que a su deudora se le encarcele cuando su salud y su estado general ni le permiten pagar ni puede el arresto incentivarla a hacerlo) consiste en determinar si, dado que ese arresto puede anticipar previsiblemente la muerte de la afectada, y en todo caso agravar su estado de salud y deteriorar una calidad de vida ya de por sí



seriamente afectada, es proporcional que un mecanismo de cobro de una deuda, por relevante que ésta sea, atente contra la vida del deudor. O contra su integridad física y psíquica. O contra su dignidad, tanto más frágil y tanto más necesitada de protección constitucional cuanto más débil y vulnerable se encuentre la persona, por la simple circunstancia de que esa debilidad le impide cautelar su dignidad por sí misma. El enfermo, y especialmente el enfermo grave y aún más el terminal, depende de otras personas, eso ya en sí mismo afecta el ánimo, la salud psíquica y el sentimiento de la propia dignidad. La aplicación de una norma legal que separe al paciente de las personas cercanas que le atiendan y la entregue a extraños, y no en el doloroso pero tantas veces inevitable paso por el establecimiento hospitalario, en sí complejo pero relacionado virtuosamente con el restablecimiento de la salud o al menos con el intento de paliar efectos devastadores sobre la calidad de vida que producen algunas enfermedades, y en particular el cáncer, sino en el hostil y perfectamente evitable ambiente de una cárcel, es a todas luces un efecto de pura crueldad. Inútil en sí mismo, ese efecto agrava el mal que por efecto de la naturaleza la paciente padece, y no es permitido al Estado, a través de la aplicación de una ley por muy vigente que esté, y aunque se le considere constitucional en abstracto, profundizar los males graves que la mortal naturaleza de nuestro ser nos imponga, de forma desproporcionada, como ocurre si se encierra a un enfermo grave –y peor aún, terminal- por no servir una deuda, aunque ésta tenga origen legal, aunque tenga carácter alimentario (ya veremos que la Ley de Alimentos reconoce esa limitación), porque entonces ese Estado deja de estar al servicio del ser humano y éste pasa a constituir, en cambio, apenas, un engranaje insignificante de un edificio abstracto. No es tal la condición de una república democrática, de suerte tal que interviene aquí también el artículo 4° de la Carta, en perfecta concordancia con su artículo 1°.

DECIMOSEXTO: Que las consideraciones precedentes nos parecen de tal manera graves y evidentes, que el propio legislador, en otro tipo de deudas que suelen equipararse a las previsionales, como son las alimenticias, las ha tenido expresamente en cuenta. Como lo destacó el considerando vigésimo primero de nuestro fallo del Rol 14.163, la Ley N°14.908, en su artículo 14 inciso final, prevé la posibilidad de evaluar ciertas circunstancias particulares del deudor, a fin de eximirle del arresto, y al efecto señala: *“Si el alimentante justificare ante el tribunal que carece de los medios necesarios para el pago de su obligación alimenticia, podrá suspenderse el apremio y el arraigo, y no tendrá aplicación lo dispuesto en el inciso cuarto. Igual decisión podrá adoptar el tribunal, de oficio, a petición de parte o de Gendarmería de Chile, en caso de **enfermedad**, invalidez, embarazo y puerperio...o de circunstancias extraordinarias que impidieren el cumplimiento del apremio o lo transformaren en extremadamente grave”* (el destacado es nuestro). Pues bien, la pregunta que cabe hacerse es qué justifica, desde el punto de vista constitucional, que, si el legislador por razones de



proporcionalidad y de protección a garantías esenciales tales como el derecho a la vida o la integridad física y psíquica, contempla la suspensión del apremio (o su no imposición, por lo tanto) respecto de los deudores de alimentos, esa misma posibilidad no pueda tener lugar en el caso del deudor previsional. La respuesta es obvia: nada. Pero no se trata simplemente de un problema de igualdad –que también- sino de que las garantías tan esenciales como la vida, la dignidad o la integridad física tienen que ser consideradas y resguardadas por la ley siempre. El caso de los alimentos solo demuestra que el legislador tuvo eso en cuenta y procedió en consecuencia, incluso pese a que el arresto a que se refiere esa ley es solo nocturno y no total, como en la Ley 17.322. Si el legislador no tuvo presente esa limitación constitucional aplicable al apremio en el caso de las deudas previsionales entonces, cuando se produzca alguno de esos casos que el artículo 14 inciso final de la Ley 14.908 llama en forma genérica “circunstancias extraordinarias” –como aquí la grave enfermedad de la deudora- lo que ocurre es que se devela esa falta, ese defecto legislativo que olvidó considerar los casos en que el arresto se torne desproporcionado, particularmente gravoso y vulnerador de garantías, y eso, de paso, nos vuelve a demostrar que el problema, al ser normativo (aunque se estime que solo para casos concretos) no es propio de una acción de amparo, sino justamente de la que ahora fallamos. Y entonces es cuando ese defecto legislativo, develado en el caso concreto, debe conducir a acoger un reclamo de inaplicabilidad. Porque el defecto es de la ley, como podemos ver, y si se estima que no se manifiesta en todos los casos, sino en los de naturaleza extraordinaria como éste, ello es simple expresión de lo que constituye el corazón de la inaplicabilidad: es el efecto que en esta situación de grave enfermedad –caso concreto- produce la anotada deficiencia legislativa, lo que genera el resultado inconstitucional.

DECIMOSÉPTIMO: Que, en suma, la aplicación de la norma atacada al caso en examen, dada la grave enfermedad de la requirente, genera un efecto claro de afectación a su salud física y psíquica e inclusive una severa amenaza a su derecho a la vida, incurre en desproporción y vulnera la dignidad de la afectada, con todo lo cual, para este caso, la regla legal impugnada produce un efecto inconstitucional ya que su aplicación se opone a lo prescrito por los artículos 1°, 4°, 5° (éste con relación a los artículos 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), y 19 N°1 de la Carta Fundamental, lo que basta para acoger la acción.

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



SE RESUELVE:

- 1) QUE SE **ACOGE** LA ACCIÓN DEDUCIDA A FOJAS 1, DECLARÁNDOSE INAPLICABLE EL ARTÍCULO 12 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 P-339-2022, RUC 22-3-0022682-9, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL DE VALPARAÍSO.
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIESE AL EFECTO.

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de las Ministras señoras NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA (Presidenta subrogante), MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y CATALINA LAGOS TSCHORNE, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento, por las siguientes razones:

I. ANTECEDENTES DE HECHO Y CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

1°. El requerimiento deducido por Giovanna Valeria Giusti Bilz en contra del artículo 12 de la Ley N° 17.322 recae en un procedimiento de cobranza en el que AFP PlanVital persigue el cobro de deudas previsionales que la requirente adeuda. Al momento de la interposición de la demanda de cobro, 31 de enero de 2022, el monto adeudado ascendía a la suma de \$8.809.258 y, conforme a la última liquidación practicada con fecha 28 de febrero de 2024, dicho saldo asciende a \$50.204.117. Debido al no pago de la deuda, el 19 de agosto de 2022 el tribunal ordenó el arresto de la requirente, orden que sigue vigente conforme a la resolución de 7 de marzo de 2024.

2°. La requirente expone que padece de un cáncer que, por las razones que detalla en su presentación, no puede ser debidamente tratado. Por lo anterior, estima que la aplicación del precepto legal impugnado, al apremiar con arresto al empleador que no consignare las sumas descontadas o que debió descontar de la remuneración de sus trabajadores, vulneraría su libertad personal y su integridad física y psíquica. Al efecto, sostiene que la posibilidad de repetir el apremio en cuestión sin más requisitos que la certificación por parte del secretario del tribunal, podría devenir en una situación análoga a la prisión, lo que vulneraría el artículo 7, N°7, del Pacto de San José de Costa Rica que proscribe la prisión por deudas. En cuanto a su integridad física y psíquica, indica que, por tratarse de una mujer de 60 años que padece de un cáncer



intratable y terminal, que le acarrea dolor y malestar, de materializarse el arresto podría afectar irreparablemente su salud.

II. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COTIZACIONES PREVISIONALES

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

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

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

Así esta Magistratura, en sentencia Rol N° 519, precisó que: “la materia en análisis tiene incidencia en el derecho a la seguridad social, tutelado en el artículo 19 N° 18 de la Carta Fundamental, conforme al cual se otorga un mandato especial al Estado para garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. En opinión del profesor Patricio Novoa, los derechos públicos subjetivos de la seguridad social importan verdaderas facultades de los administrados frente a la Administración, quienes por su naturaleza de personas son acreedoras al otorgamiento de las prestaciones necesarias para cumplir y satisfacer sus necesidades y lograr su bienestar (Derecho de la Seguridad Social, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, año 1977, p. 153 y ss.). Ello ha llevado incluso a la doctrina a consignar que los derechos públicos subjetivos de la seguridad social -entre los que se encuentra ciertamente el derecho y deber de cotizar- se caracterizan por ser: a) patrimoniales, en tanto forman parte del patrimonio de las personas,



destinadas a asistirlas para que puedan llevar una vida digna, cuando se verifique algún estado de necesidad; b) personalísimos, de modo que son inalienables e irrenunciables; c) imprescriptibles, en cuanto las personas siempre podrán requerir al Estado o a los particulares que, en virtud del principio de subsidiariedad, administran parte del sistema, los beneficios para aplacar el estado de necesidad que las afecte; y d) establecidos en aras del interés general de la sociedad”(c. 13°).

Refiriéndose particularmente a la cotización previsional, la jurisprudencia de este Tribunal precisa que ella *“ha sido definida por algunos autores como una forma de **descuento coactivo, ordenada por la ley** con respecto a determinados grupos, afecta a garantizar prestaciones de seguridad social”* (Héctor Humeres M. y Héctor Humeres N., *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Editorial Jurídica de Chile, año 1988, p. 426). De este modo, la obligación de cotizar *“es **exigida por la sociedad**, representada para este efecto por el órgano gestor; es una **obligación de derecho público subjetivo**, que faculta al titular para exigir la obligación, por lo cual nuestra jurisprudencia ha considerado que la obligación de cotizar **no tiene carácter contractual ni ha nacido de la voluntad de las partes**”* (Ibid.). Puede apreciarse entonces que se trata de un acto mediante el cual de manera imperativa, por mandato de la ley, el empleador debe descontar determinadas sumas de dinero, de propiedad del trabajador, para garantizar efectiva y adecuadamente prestaciones de seguridad social vinculadas a estados de necesidad que son consecuencia de la vejez y sobrevivencia, esto es, jubilaciones y montepíos.” (STC 576, c. 14°)

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

6°. En suma, es preciso afirmar que el régimen previsional, y específicamente el de cotizaciones previsionales, “constituye parte del entramado del sistema de seguridad social amparado, en cuanto derecho, por la Constitución Política en el numeral 18 de su artículo 19, cuyo desarrollo corresponde al legislador. Se trata de un derecho social cuya principal dificultad normativa consiste en la búsqueda de garantías efectivas que permitan satisfacer el contenido constitucional de esa clase de derecho fundamental, entre las cuales se encuentra la imposición de cotizaciones previsionales por parte de la ley, a objeto de que el empleador, luego de deducirlas de la remuneración del trabajador, las destine a su cuenta de capitalización individual, de cuyos fondos es dueño” (STC 12.886, c. 7°).

III. NO HAY PRISIÓN POR DEUDAS



7°. El primer reproche del requerimiento recae fundamentalmente en que la norma establecería una prisión por deudas, lo que se encontraría proscrito tanto por instrumentos internacionales como por nuestra Constitución Política. Al respecto, esta Magistratura ha explicado el significado de la prohibición de la prisión por deudas, indicando que aquella apunta a “proscribir que una persona sea privada de su libertad como consecuencia del no pago de una obligación contractual, esto es, de aquélla derivada de un acuerdo de voluntades que vincula a las partes en el ámbito civil. 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” (Rol N° 807, considerando 13°) (STC 1.145, c. 25°; en idéntico sentido, STC 3035, cc. 24 y 25, entre otras).

8°. En relación con presuntas vulneraciones de normas contenidas en tratados internacionales, este Tribunal ha señalado que el precepto legal impugnado se encuentra en armonía con los deberes impuestos al Estado en materia de derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, tal como ordena el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, particularmente respecto de diversos tratados internacionales que prohíben la denominada “*prisión por deudas*”. En efecto, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “nadie será encarcelado por el sólo hecho de no poder cumplir una obligación contractual”, esto es, una deuda emanada de un contrato civil; (STC Rol N° 3249, considerando 31°). De lo que ha deducido la doctrina, y este Tribunal, que la privación de libertad basada en el incumplimiento de obligaciones legales, sean de derecho privado o público, es aceptable desde el punto de vista constitucional (STC 576, c. 25° y STC 3249, c. 32°).

A su turno, la Declaración Americana de Derechos Humanos, antecedente directo del Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 25, inciso segundo, prohíbe ser detenido “por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil”. Es precisamente por ello, que el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales admite la posibilidad de la detención o privación de libertad “por desobediencia a una orden judicial o para asegurar el cumplimiento de una obligación establecida en la ley” (STC 576, c. 26° y 3249, c. 33°).

9°. La requirente centra su requerimiento en el tenor literal del numeral 7° del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual prescribe que “nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente, dictados por incumplimientos de deberes alimentarios”. Al efecto, señala que “el apremio contemplado en el precepto cuya inaplicabilidad se busca tiene la particularidad de poder repetirse hasta conseguir el pago total de lo adeudado, sin más requisito que la



certificación por parte del secretario del tribunal que no se han consignado las sumas adeudadas, situación que podría devenir en un análogo a la prisión” (fs. 4).

10°. Este Tribunal, considerando la discusión respecto al establecimiento de dicha disposición, en particular las observaciones de los países miembros, consideró que “su finalidad se vincula con la proscripción de la privación de libertad derivada de deudas propiamente civiles y, en modo alguno, al incumplimiento de las obligaciones legales que involucran intereses de toda la sociedad” (STC 576, c. 28°).

En el mismo sentido, la Corte Suprema ha señalado que “efectivamente, el Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 7 N° 7 dispone que nadie puede ser detenido por deuda, pero, indudablemente, dicha Convención Internacional pretende impedir que por acuerdo de voluntades entre acreedor y deudor este último pueda ser privado de libertad cuestión que no se produce tratándose de la retención y pago de las cotizaciones previsionales de los trabajadores cuyos montos nunca han ingresado al patrimonio del empleador” (Sentencia CS Rol N° 52.797-2021, c. 2°)

11°. En ese contexto, se ha sentenciado que el deber legal que le asiste al empleador de enterar en las instituciones de previsión social los dineros que previamente ha descontado a sus trabajadores para tal propósito, tiene cierta analogía o similitud con el cumplimiento de ciertos “*deberes alimentarios*”. “Dicha semejanza se observa al constatar que el arresto del empleador es consecuencia, en primer término, de la desobediencia de una orden judicial, como es el requerimiento de pagar las cotizaciones dentro de un determinado plazo. Además, como ya se ha razonado, se trata de una privación de libertad por deudas con fuente directa en la ley. A lo que debe agregarse que corresponde a un apremio con un claro interés social y público involucrado, toda vez que del pago de las respectivas cotizaciones pende en buena medida un correcto funcionamiento del sistema de seguridad social, que tiene como consecuencia asegurar pensiones dignas para los trabajadores del país, deber que además se impone especialmente al Estado supervigilar en el artículo 19 N° 18 de la Constitución Política de la República” (STC 576, c. 29° y STC 3249, c. 36°).

12°. Para estos efectos es importante distinguir el arresto, como ha hecho el Tribunal Constitucional en forma constante, de la pena de privación de libertad. Así, recogiendo la historia de la norma constitucional, ha sostenido que “el arresto, como apremio no vinculado necesaria y exclusivamente a materias penales, entendido como limitación de la libertad personal y sujeto a dicho estatuto jurídico, fue incorporado en el actual texto constitucional a indicación del profesor Alejandro Silva Bascuñán, tal como se desprende de la discusión surgida en la sesión N°107 de la Comisión de Estudio. En efecto, dicho comisionado hizo referencia a una serie de casos en ‘que las personas pueden

estar accidentalmente y en forma transitoria afectadas por la privación de la libertad sin que haya ningún propósito de perseguirlas criminalmente ni llamarlas a proceso. Por ejemplo, el arresto puede ser dispuesto porque no se devuelve un expediente, por no pagarse la pensión a la mujer; en los cuarteles como medida disciplinaria. Hay una cantidad de casos en que accidentalmente se puede estar en la imposibilidad de moverse, pero que no corresponden de ninguna manera a una detención ni al propósito de investigar un delito ni de castigarlo'. Como consecuencia de lo anterior, concluye que 'el arresto es una figura distinta de la detención y, por lo tanto, se debe expresar una voluntad clara respecto del artículo que se está estudiando, que se aplica también no sólo a la detención sino al arresto'. En el mismo sentido, el señor Ovalle hizo presente que 'el arresto en Chile es una institución que no forma parte propiamente del proceso criminal, sino que es una forma de apremio en general, para obligar a determinados individuos a adoptar la conducta socialmente necesaria en un momento dado. Así, por ejemplo, en las leyes tributarias a ciertos deudores de compraventa se les arresta mientras no paguen el tributo que han retenido. Y a los deudores de pensiones alimenticias se les arresta mientras no paguen las pensiones a que han sido condenados. Tienen en común con la detención el hecho de que son provisionales'. De este modo, sintetizó su posición sosteniendo que 'En general, el arresto es una privación provisional de la libertad, sujeta al cumplimiento de un acto por parte del arrestado. Por eso comenzó diciendo que era esencialmente una medida de apremio'; por todo lo cual afirmó su conformidad a la proposición 'porque comprendería también la aplicación de estas medidas de apremio y las sujetaría plenamente a la ley' (STC 519, c. 17°).

13°. Las coerciones o apremios son instrumentos que define el legislador para dar eficacia a determinados fines que este ha decidido proteger. La intensidad de la coerción será funcional al bien protegido (Taruffo, M., (1988), "L'attuazione esecutiva dei diritti: profili comparatistici", *Rivista trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, ANNO XLII, N°1). En el caso en análisis, el bien protegido son los derechos previsionales de los trabajadores y las trabajadoras, cuya protección emana de la Constitución en el artículo 19 N°18, lo que solo puede ser reforzado si es que se mira el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuyo "Protocolo de San Salvador" en su artículo 9 señala: "Derecho a la Seguridad Social: 1) Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes". Es a estos derechos fundamentales, cuya protección proviene tanto de la Carta como del derecho internacional, que el legislador nacional les ha concedido eficaz tutela ejecutiva por la vía del apremio de arresto.



14°. En definitiva, como se ha señalado en reiteradas oportunidades por este Tribunal en relación a si la aplicación del artículo 12 de la Ley N° 17.322 produce alguna restricción eventual a la libertad personal –orden de arresto judicialmente decretada–, debe reiterarse que aquella “no deriva del incumplimiento de derechos y obligaciones meramente particulares ni encuentra su origen en la existencia de una deuda contractual, sino que proviene de la infracción de un deber que impone la ley, en atención a razones de bien común; de todo lo cual se concluye que no existe una infracción al artículo 19 N° 7 de la Constitución Política de la República, al tratarse de una orden de arresto decretada judicialmente por incumplimiento de deberes legales vinculados a la seguridad social de los trabajadores” (STC 576, c. 24; 3249, c. 29°; 3058, c. 29°).

IV. NO SE VULNERAN LOS OTROS DERECHOS DEL REQUERENTE

15°. Por otra parte, cabe descartar que, por aplicación de la norma impugnada, se afecte el derecho a la integridad física y psíquica de la requirente, contemplados en el artículo 19°, N°1, de la Constitución y el mandato contemplado en el artículo 10 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que protege a la persona mayor de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

16°. Al efecto, cabe anotar que nos encontramos ante un caso de arresto que se encuentra establecido expresamente en una ley, la que faculta expresamente a un juez a adoptar tal medida cuando se dan los supuestos legales previstos en los artículos 12 y 14 de la Ley N° 17.322, esto es, que, en el marco de un juicio ejecutivo, el empleador –a través de su representante legal– no consigne las sumas descontadas o que debió descontar de la remuneración de sus trabajadores, dentro del plazo de quince días contados desde la fecha de requerimiento de pago -si no opuso excepciones- o de la notificación de la sentencia que niegue lugar a las alegaciones opuestas.

El empleador es legalmente intimado del arresto no sólo al momento de producirse, sino también en el requerimiento de pago, al señalársele que, en caso de mantenerse incumpliendo con su obligación dentro de un plazo, se podrá ver privado de su libertad. A su vez, la referida medida de apremio se lleva a cabo en lugares públicos destinados a tal efecto y se le pone inmediato término en cuanto el arrestado adopta la conducta legal y socialmente deseada, esto es, consigna las cotizaciones previsionales de propiedad del trabajador.

17°. Por último debe agregarse que “quien es privado de libertad por el arresto, lo ha sido por no respetar los derechos legítimos de terceros e incluso por actuar en perjuicio de ellos; de forma tal que en definitiva el empleador



sufre el apremio como consecuencia de haber vulnerado un derecho básico de sus trabajadores, respecto de dineros que son de propiedad de estos últimos y que tienen por finalidad social el cubrir sus necesidades de previsión que dicen relación, ni más ni menos, con su sobrevivencia y vejez” (STC 576, c. 20°), siendo trascendental el momento en el que se pagan las cotizaciones, pues por el transcurso del tiempo que media entre que debía efectuarse el pago y el día en que este efectivamente se realiza, puede que la suma nominal originalmente adeudada no se condiga con el valor que la misma hubiere representado para el trabajador, de haber sido satisfecha oportunamente por el empleador.

V. LA INAPLICABILIDAD NO ES UNA ACCIÓN DE AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES

18°. Por último, y sin perjuicio de lo anterior, es necesario reiterar que, mediante el pronunciamiento de inaplicabilidad, esta Magistratura Constitucional ejerce un control normativo sobre la ley, en su variante de control concreto, de modo que el conflicto sometido a decisión siempre debe centrarse en la contradicción concreta y determinada entre la ley y la Constitución. En línea con ello, se ha reiterado que “conociendo de una acción de inaplicabilidad, el Tribunal Constitucional no actúa como un tribunal de amparo de derechos fundamentales, porque para ello existen los resortes y recursos que la ley y la Constitución prevén y que son sometidos a la resolución de los respectivos tribunales ordinarios de justicia” (STC Rol N° 9893, c. 34° y 14.423, c. 13°).

19°. Por ello, el procedimiento de inaplicabilidad, al suponer un cotejo jurídico entre el precepto legal objetado y la Carta Fundamental, no ha contemplado un término probatorio ni su regulación, quedando fuera de su competencia conocer de cuestiones fácticas desvinculadas del precepto legal que en estos autos se impugna. Por las consideraciones expuestas, resulta evidente que este Tribunal, sin perjuicio de los elementos de prueba que se acompañen, carece de competencia para determinar si la situación de salud del requirente es lo suficientemente grave como para eludir el cumplimiento de la obligación legal que contempla el precepto impugnado.

20°. Tales circunstancias no pueden ser desestimadas en el caso de autos, máxime si, en el análisis que busca realizar el voto de mayoría prescinde de antecedentes relevantes, tales como la real capacidad económica de la parte ejecutada en el juicio de cobro de cotizaciones previsionales –aspecto que pese a su relevancia no ha sido discutido en el requerimiento–, así como de los eventuales efectos concretos que el arresto provocaría en la requirente, basándose exclusivamente en los documentos acompañados y la disidencia de una sentencia de un recurso de amparo rechazado que solo da cuenta de que la



requirente padece de un cáncer de colon avanzado, sin hacerse cargo de distintas falencias en dicha prueba que observó el juez de la causa.

En este contexto, considerar inconstitucional el artículo 12 exclusivamente en base a la salud de la requirente plantea una serie de dificultades para el Tribunal Constitucional, tales como determinar ¿qué tipo de enfermedades y en qué estado serán las que ameriten una declaración de inaplicabilidad? y ¿cómo determinar la concurrencia de tales condiciones si no podemos analizar el mérito de la prueba acompañada?

21°. Además, se omite que fue el propio juez de fondo el que desestimó que los antecedentes médicos y económicos aportados hayan revestido una gravedad y precisión tal que le impidan sustituir el apremio de arresto, sin perjuicio de dejar abierta la posibilidad de una revisión futura con nuevos antecedentes. Dicha conclusión se encuentra consignada en la resolución del 14 de agosto de 2024, en la que el Juez de Cobranza Laboral y Previsional de Valparaíso resuelve la petición de la requirente de suspender la orden de arresto en los siguientes términos: *“no reuniendo los antecedentes médicos aportados la gravedad y precisión para formar convicción en el tribunal respecto del estado actual de salud de la ejecutada y de su imposibilidad de hacer el pago de lo adeudado a raíz de dicho evento, no se da lugar a la sustitución de solicitada, sin perjuicio de lo que se pueda resolver con nuevos antecedentes”* (fs. 249).

22°. En síntesis, después de que el juez competente para conocer del fondo del asunto concluyera que los antecedentes relativos a la situación económica y de salud de la requirente no resultaban suficientes ni convincentes para justificar la sustitución del arresto y que la Corte Suprema rechazara la acción de amparo en contra de la dicha orden de apremio, este Tribunal Constitucional, con idéntico acervo probatorio, acoge el presente requerimiento de inaplicabilidad determinando que una persona no puede ser arrestada debido a su condición médica, apartándose del examen de constitucionalidad propio de la acción de inaplicabilidad. Ello queda aún más claro si se observa que los argumentos no se vinculan tanto con el precepto impugnado, sino que en el *“fundado temor de que de hacerse efectiva la medida podría significar la aceleración de su enfermedad o incluso su muerte si no accede a tratamiento oportunamente”* (fs. 3). De esta afirmación se desprende que la controversia se origina en la eventual circunstancia de que el establecimiento penitenciario no cuente con las condiciones materiales y asistenciales adecuadas para el cumplimiento de la medida de privación de libertad. Tal cuestión, no obstante, corresponde ser conocida por los tribunales competentes mediante las vías jurisdiccionales ordinarias, como una acción de amparo, y no a través del control de constitucionalidad del precepto impugnado.

23°. Por todo lo expuesto, a juicio de quienes suscriben este voto, el requerimiento debió haber sido desestimado.



PREVENCIÓN

Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y HÉCTOR MERY ROMERO, y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS previenen que concurre a la sentencia teniendo presente además:

1°. Que, el constituyente fue preciso al señalar cual es el objeto de la acción de inaplicabilidad, al entenderla como una garantía del principio de supremacía constitucional y de control de constitucionalidad concreto, facultativo y represivo de los actos del legislador. Por esto, se ha conceptualizado a la inaplicabilidad como *“la acción que el ordenamiento supremo franquea para evitar que la aplicación de uno o más preceptos legales, invocados en una gestión judicial pendiente, produzca efectos, formal o sustantivamente, contrarios a la CPR. Trátese, por ende, de un control concreto de la constitucionalidad de la ley, centrado en el caso sub lite y cuya resolución se limita a que disposiciones legales determinadas, en sí mismas, resulten, en su sentido y alcance intrínseco, inconciliables con el texto y espíritu de la CPR. (STC 1390, c. 10)”* (NAVARRO BELTRÁN, Enrique y CARMONA SANTANDER, Carlos (eds.) (2015): Recopilación de jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2015). Cuadernos del Tribunal Constitucional N°59, pp. 608-609).

Teniendo esto presente, y considerando la historia fidedigna de la Carta Fundamental, la doctrina ha señalado que *“el objeto de la acción de inaplicabilidad no cabe confundirlo con el del amparo extraordinario de derechos fundamentales, competencia esta última que la Reforma Constitucional de 2005 expresamente le negó al nuevo Tribunal Constitucional y que en algunos países se le entrega explícitamente a las magistraturas constitucionales”* (PFEFFER URQUIAGA, Emilio (2011): “La inaplicabilidad, ¿un seudoamparo de derechos fundamentales?”. En ASOCIACIÓN CHILENA DE DERECHO CONSTITUCIONAL (2011): Estudios sobre justicia constitucional. Libro homenaje a la Profesora Luz Bulnes Aldunate. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, pp. 206-207).

Así, el constituyente quiso separar la jurisdicción constitucional de la jurisdicción ordinaria, encargándole a la segunda el amparo de los derechos fundamentales de las personas, sin que esta Magistratura tenga, por regla general, la competencia para otorgarles protección de forma directa -sin perjuicio de que, en el ejercicio de ciertas atribuciones distintas a la inaplicabilidad, este Tribunal puede y debe amparar directamente los derechos fundamentales de los requirentes por expreso mandato constitucional, por ejemplo, al resolver las cuestiones de constitucionalidad de autos acordados impulsados por particulares-.

Aquello distingue a esta Judicatura de otras cortes constitucionales en el derecho comparado, a los cuales sí se les ha confiado directamente la



función de amparar los derechos fundamentales de las personas. Esta diferencia puede apreciarse, por ejemplo, respecto de España, pues *“uno de los elementos característicos del sistema español de justicia constitucional es la existencia del recurso de amparo como mecanismo de protección de ciertos derechos reconocidos en la norma fundamental. Optando, como optó el constituyente por seguir el modelo de justicia constitucional concentrada, esto es, residenciándola en un órgano ad hoc como es el Tribunal Constitucional, la introducción del recurso de amparo no resultaba obligada desde el punto de vista conceptual ya que no se trata de una figura procesal que venga impuesta por dicho modelo, como pone de manifiesto, por ejemplo el sistema italiano de justicia constitucional”* (PÉREZ TREMPs, Pablo (2004): El recurso de amparo. Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, p. 21).

2°. Que, si bien esta Magistratura no es un tribunal de amparo directo, debe velar por el *“irrestricto respeto de los derechos fundamentales, en el marco de sus límites legítimos, constituye un imperativo derivado de la observancia del principio de supremacía constitucional que obliga a todos los órganos del Estado, según lo preceptuado en el artículo 6° inciso primero del Código Político. Este imperativo se extiende a este Tribunal, muy especialmente cuando ejerce la atribución que le confiere el artículo 93, en sus numerales 6 y 7 de la Carta Fundamental”* (STC Rol N°521, c. 27°. En el mismo sentido, Roles N°1.380, c. 8°; N°1.394, c. 30°; N°1.404, c. 30°; N°1.445, c. 25; N°2.026, c. 28°). El legislador es el único que regula derechos fundamentales y este Tribunal Constitucional, al controlar la constitucionalidad de la ley, indirectamente protege los derechos regulados sólo por la ley en virtud del principio de reserva legal.

3°. Que, por otra parte, esta Ministra considera que la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente de autos genera efectos contrarios a la libertad personal del requirente, al permitir la utilización del arresto como medida de apremio para el cumplimiento de una obligación de pago de deudas previsionales. La libertad personal es base consustancial al constitucionalismo, de modo tal que el artículo 5° de la Carta Fundamental limita el margen de apreciación del legislador en la regulación de los derechos, pues aquellos que son inherentes al ser humano deben ser resguardados dentro de la competencia legislativa.

Sin embargo, la norma legal impugnada subsumida al tenor de la Constitución y de los límites de los derechos (siendo especialmente relevante para este caso concreto el límite del derecho ajeno), resulta contrario a la Carta Fundamental en relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 7.7, y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disposiciones que prohíben la prisión por deudas y, al tenor del artículo 5° inciso segundo de la Carta Magna chilena, el arresto como medio de cumplimiento de pago no resulta compatible con el ordenamiento

constitucional en materia de derechos humanos. Ello porque las cosas no pueden ser y no ser al mismo tiempo, entonces el requirente en virtud de esta norma pagará con su propia libertad si es que no paga la deuda.

Ese es el contenido intrínseco de la prohibición constitucional y convencional que impide, en términos del Consejo Constitucional francés, hacer un control judicial de conformidad entre el ordenamiento constitucional y la norma legal impugnada.

4°. A mayor abundamiento, que se ha intentado distinguir el tipo o naturaleza de deuda para legitimar el apremio de arresto dentro del precepto legal en que se solicita la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad impugnada. Dicha interpretación supone considerar la distinción entre apremios legítimos e ilegítimos. Esta Ministra considera que dicha distinción podría resultar razonable si es que las normas jurídicas constitucionales y convencionales la permitieran en caso de deudas. No obstante, con razón la doctrina constitucional advierte que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Chile y vigente, *“no distingue el origen de la deuda para la aplicación de esta prohibición, por lo que podría sostenerse que, en principio, cualquiera que sea la fuente de su deuda, su incumplimiento podría llevar consigo la privación de libertad”* (MEDINA QUIROGA, Cecilia (2005): La Convención Americana: Teoría y jurisprudencia. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, p. 254).

5°. Que, en consonancia con lo anterior, vale recordar que durante la discusión sobre el concepto deudas, en el derecho que consiste en una norma prohibitiva o una abstención, un mandato al legislador democrático para evitar preceptos legales que supongan en los hechos una prisión por deudas, como en el caso de autos, se entendería en el sentido más amplio posible. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala, en su artículo 7.7, al consagrar el derecho a la libertad personal, que *“Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios”*. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala, en su artículo 11, establece que *“Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual”*.

En consecuencia, el razonamiento favor persona permite afirmar que más allá de la discusión sobre qué naturaleza tiene la deuda de autos, si civil-contratual o alimentaria, lo cierto es que, como lo ha dicho la doctrina al referirse al artículo 7.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si bien no existe una prohibición absoluta de prisión por deudas alimentarias *“el texto de esta disposición, por su sentido natural, no permite afirmar, sin más, que esos supuestos admiten ser sancionados con penas privativas de libertad”*



(BOVINO, Alberto (2004): “La libertad personal en el Sistema Interamericano”. En MARTIN, Claudia, RODRÍGUEZ-PINZÓN, Diego y GUEVARA B., José A (compiladores): Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Universidad Iberoamericana, Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Distribuciones Fontamara, p. 347).

Con todo, incluso en el caso de las deudas alimentarias reguladas por ley, ello de todos modos supone considerar que la medida de arresto como apremio eventualmente legítimo es de carácter limitado. Esto, porque los apremios legítimos en el derecho constitucional son medidas de ultima ratio, porque el juez del fondo deberá revisar si existen otros medios para procurar el cumplimiento de la obligación.

Precisamente, este es el aspecto que resulta contrario al artículo 5°, inciso segundo, de la Carta Fundamental, en relación con los artículos 7.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y al artículo 19 N°7 de la Constitución esencialmente, porque tal como ha señalado esta Magistratura *“más allá de la discusión sobre la naturaleza de la deuda que se pretende cobrar en la especie, lo que podría ser relevante a fin de determinar si aquellas se encuentran o no comprendidas en la proscripción internacional de la prisión por deudas, consideramos que habida cuenta de las características propias del caso concreto que media la aplicación del precepto y su confrontación con la Constitución, no resulta racional y justo que la institución previsional sobre la cual recae la responsabilidad de cobrar y recolectar obligaciones previsionales impagas pueda impetrar, una y otra vez, sin límite de tiempo, el arresto del deudor para apremiarlo al pago de lo adeudado, considerando el tiempo transcurrido y el excepcionalmente amplio arsenal de herramientas jurídicas que se han previsto para tal efecto”* (STC Rol N°14.163, c. 17°).

6°. Que, en el caso de autos la declaración de inaplicabilidad del precepto legal impugnado constituye el medio idóneo para resguardar la vida y la integridad física y psíquica y la libertad de la requirente que se encuentra en una situación particular en razón de su edad y condición de salud que en el caso concreto vulnera sus derechos fundamentales y el contenido esencial de ellos asegurado por la Carta Magna a toda persona, entendiendo que el ser humano es la razón de ser del constitucionalismo.

Redactó la sentencia el Ministro señor RAÚL MERA MUÑOZ; la disidencia, la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO; y la prevención, la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.



Rol N° 15.873-24 INA.

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

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



901AEBD4-EA32-4C2D-B9C3-F413FC187FD3

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.