



Inembargabilidad de Bienes Municipales: ¿Privilegio Arbitrario?

La sentencia aborda la controversial cuestión relativa a la inembargabilidad de los bienes municipales, entregando una respuesta que no sólo no otorga estándares precisos respecto del estatuto de inembargabilidad de los bienes municipales en los términos planteados en la controversia, sino que no ayuda a atenuar la incertidumbre jurídica que enfrentarán en el futuro los acreedores de los municipios sometidos a una hipótesis similar.

De forma reciente, el Tribunal Constitucional (TC) en sentencia Rol Nº 2438-2013, de 10 de abril de 2014, ha rechazado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por INSICO S.A. respecto del artículo 32 de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM)¹, en los autos sobre juicio ejecutivo ante el Primer Juzgado Civil de Rancagua, caratulado “INSICO S.A. CON ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CODEGUA”, Rol Nº C-70-2007, que se encuentra en etapa de cumplimiento.

La sentencia aborda la controversial cuestión relativa a la inembargabilidad de los bienes municipales, entregando una respuesta que no sólo no otorga estándares precisos respecto del estatuto de inembargabilidad de los bienes municipales en los términos planteados en la controversia –en la medida en que se basa en el fundamento genérico de la legalidad presupuestario y la continuidad de servicio–, sino que no ayuda a atenuar la incertidumbre jurídica que enfrentarán en el futuro los acreedores de los municipios sometidos a una hipótesis similar. Correctamente a nuestro juicio, la disidencia de los ministros Aróstica y Brahm –existen también disidencias más limitadas de los ministros Bertelsen y Romero–, plantea la necesidad de una revisión mayor al artículo 32 de la LOCM, mostrando la falencia de la supuesta excepcionalidad de este privilegio procesal, y la posibilidad de que se preste más bien para abusos contra los acreedores de los Municipios.



ISSN: 0718-2090

www.lyd.org

El artículo 93° de la CPR establece en su inciso primero numeral seis que es atribución del TC resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión, se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución.

1. Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad

El artículo 93° de la CPR establece en su inciso primero numeral seis que es atribución del TC resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión, se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución.

Asimismo, la norma en su inciso undécimo establece que la cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto; y que corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley. A esta misma sala corresponderá resolver la suspensión del procedimiento en que se ha originado la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

2. Antecedentes (posición de la requirente)

En procedimiento ante el Primer Juzgado Civil de Rancagua la requirente intenta el pago de su acreencia en el juicio ejecutivo iniciado por la gestión preparatoria en que se citó al entonces Alcalde a reconocer deuda de \$40.197.126 por concepto de servicios prestados, la que, según liquidación de 18 de enero de 2012, ascendía a la suma de \$62.468.626, más costas, deuda que no ha sido satisfecha. Añade que, requirió de la Municipalidad la emisión del correspondiente decreto alcaldicio de pago, el que dispuso que éste debería efectuarse “según disponibilidad presupuestaria, en la medida de existir recursos disponibles y destinados al pago de lo ordenado por el tribunal a la empresa INSICO”. Manifiesta que en reiteradas oportunidades y en la imposibilidad de cobrar su crédito por otros medios, ha solicitado la aplicación de la medida de arresto contra la actual Alcaldesa de Codegua, apremio que no le ha sido concedido en razón de que la deuda fue contraída bajo la gestión del anterior jefe edilicio, ya fallecido.



Reclama la requirente que la disposición del artículo 32 de la LOCM se yerguen un obstáculo insalvable para lograr la efectiva solución de su acreencia, en cuanto le enerva la opción de apremiar con la medida de arresto a la actual autoridad edilicia.

Reclama así que la disposición del artículo 32 de la LOCM se yergue en un obstáculo insalvable para lograr la efectiva solución de su acreencia, en cuanto le enerva la opción de apremiar con la medida de arresto a la actual autoridad edilicia, perspectiva agravada por la condición de inembargabilidad que afecta a los bienes integrantes del patrimonio municipal. Refiere pues que la aludida norma vulnera, en su aplicación concreta, las garantías del artículo 19, N°s 2°, 3° y 24°, inciso tercero, de la Carta Fundamental; fundamentando, respecto del principio de igualdad ante la ley, que éste resulta infringido porque se está privilegiando a un organismo por sobre una persona jurídica de derecho privado y deja en la más completa indefensión a un particular.

3. La sentencia

Comienza en lo medular de su razonamiento la mayoría sosteniendo que “la inembargabilidad de los bienes públicos y las vías especiales de ejecución de sentencias condenatorias contra órganos de la Administración constituyen un privilegio procesal”; agregando que la doctrina no ha cuestionado la constitucionalidad de este privilegio procesal, pero siempre a condición de que la declaración por el legislador de la inembargabilidad de ciertos bienes o derechos, guarde proporcionalidad con la finalidad de protección de valores constitucionales, porque de otro modo chocaría con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 19, N° 3°, incisos primero y tercero (considerando 5°).

Continúa el TC sosteniendo que la imposibilidad de utilizar vías de apremio sobre la parte del patrimonio municipal que designa el inciso inicial del artículo 32 de la LOCM, no representa, *per se*, un obstáculo insalvable para obtener el pago de las deudas municipales, ni menos una institución excepcionalísima en el ámbito del derecho público nacional, no estando afectados, por lo demás, a tal régimen, los bienes que no estén destinados al funcionamiento de los municipios –e.g., rentas de arrendamiento producidas por bienes muebles o inmuebles de propiedad municipal; rentas que producen las empresas y servicios públicos municipales; colonias de veraneo destinadas

Para el TC, los argumentos más recurrentes a la hora de buscar un fundamento que permita justificar razonablemente el privilegio procesal que se analiza son dos: el principio de legalidad presupuestaria, puesto que el embargo supondría un gasto no previsto en el presupuesto o no sujeto al procedimiento establecido para su ejecución, y el respeto al debido funcionamiento de los servicios públicos.

a funcionarios municipales, etc.–, caracterización que torna relativo el potencial perjuicio derivado de su peculiar estatus (considerando 6º). Asimismo, sostiene que no cabe sino entender que cada vez que se condene al Estado en sentido amplio al cumplimiento forzado de una obligación dineraria de dar, y atendido que los bienes públicos son inembargables por regla general, por la especialidad del procedimiento de ejecución pertinente, esa obligación de dar se transforma en obligación de hacer, la cual consiste en la suscripción del acto administrativo que ordena hacer efectivo el pago, con la imputación presupuestaria respectiva, previamente financiada con arreglo al presupuesto, el que deberá proveer los recursos necesarios para cubrir la contingencia judicial (considerando 6º).

Para el TC, los argumentos más recurrentes a la hora de buscar un fundamento que permita justificar razonablemente el privilegio procesal que se analiza son dos: el principio de legalidad presupuestaria, puesto que el embargo supondría un gasto no previsto en el presupuesto o no sujeto al procedimiento establecido para su ejecución, con lo que se afectarían la estructura y ejecución presupuestarias; y el respeto al debido funcionamiento de los servicios públicos, dado que los bienes y derechos de la Administración están vinculados al cumplimiento de ciertos fines específicos de ésta (i.e., promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente, en armonía con el principio de servicialidad). Así, a juicio de la mayoría, este último es el argumento que la doctrina más autorizada se inclina a validar, si bien con algunas reservas (considerando 8º).

Tras citar un precedente en esta materia de la Corte Suprema (considerando 9º), coincide con ésta en cuanto a que el beneficio de inembargabilidad no es arbitrario en cuanto asegura la permanencia y continuidad de la acción del municipio en favor de la comunidad cuyas necesidades debe proveer, por imperativo de la propia Constitución y de la ley, agregando que si la igualdad no excluye la posibilidad de establecer una distinción razonable entre quienes no se encuentran en la misma condición, ella no impide que la legislación contemple en forma distinta situaciones diferentes, siempre que la discriminación no sea arbitraria ni responda a un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas, o importe indebido favor o privilegio personal o de grupo (considerando 10º).



Para la mayoría es relevante precisar dos cuestiones: primero, la inembargabilidad de los bienes patrimoniales del municipio no es absoluta y segundo, que las reglas del procedimiento de apremio establecidas en el Código de Procedimiento Civil sólo tienen una aplicación supletoria.

Para la mayoría es relevante precisar dos cuestiones: primero, la inembargabilidad de los bienes patrimoniales del municipio no es absoluta, sino que alcanza sólo a aquellos que están destinados al funcionamiento de los servicios municipales, dejando al resto sujeto a la regla de apremio consustancial al derecho de prenda general de los acreedores, propia del derecho común (considerando 12°); y segundo, que las reglas del procedimiento de apremio establecidas en el Código de Procedimiento Civil, sólo tienen una aplicación supletoria, únicamente para el supuesto de que la ley no haya dispuesto “otra forma especial” de cumplirla. Por consiguiente, razona el TC, si, como en la especie, la ley especial –artículo 32, LOCM– considera una forma particular para la ejecución de las sentencias que condenan a una corporación edilicia “mediante la dictación de un decreto alcaldicio”, el embargo de bienes de la parte vencida no puede decretarse sin transgredir el mandato de los preceptos procesales pertinentes, que simplemente lo proscriben para el evento de existir un procedimiento especial de ejecución, como el que se ha descrito. Así, incluso en el evento de que la norma sobre inembargabilidad consignara una regla de inembargabilidad absoluta –que no es así según se ha explicado–, la inaplicabilidad requerida no podría prosperar, toda vez que no tendría efecto sustancial en lo dispositivo del juicio en actual tramitación ante la justicia ordinaria. Ello existiendo un procedimiento especial para la ejecución de las resoluciones que condenan a los municipios a pagar una prestación dineraria –consistente en la necesidad de librar el decreto alcaldicio respectivo–, el procedimiento ejecutivo común previsto en el artículo 435 de la recopilación procesal civil no podría tener aplicación al caso de que se trata. Ello, naturalmente, sólo respecto de los bienes indicados específicamente en el inciso primero del artículo 32 de la preceptiva municipal (considerando 12°).

Concluye el TC en esta materia que, para instar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que ordenan el pago de una obligación de dar por parte de una municipalidad, no viola la garantía constitucional de igualdad ante la ley.



ISSN: 0718-2090

www.lyd.org

Concluye el TC en esta materia que, para instar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que ordenan el pago de una obligación de dar por parte de una municipalidad, no viola la garantía constitucional de igualdad ante la ley.

Se limita, sostiene el TC, en el inciso segundo, acápite inicial del artículo 32 de la LOCM, a complementar la regla de inembargabilidad de los bienes patrimoniales de esas entidades, ya evaluada como constitucionalmente legítima, pero no discrimina arbitrariamente en perjuicio de los acreedores particulares, quienes ante la negativa o retardo de la autoridad municipal en la expedición del decreto alcaldicio que ordene el pago, podrán perseguir las responsabilidades a que hubiere lugar (considerando 15°). Similar argumentación permite concluir a la mayoría que la improcedencia del embargo como medio de aseguramiento procesal y su sustitución por la potestad reconocida a la propia Administración municipal para disponer la ejecución del fallo condenatorio, no deja en la indefensión al que obtuvo en el juicio, amén de justificarse a fin de velar por la legalidad presupuestaria y la necesaria continuidad del servicio público, que se encuentran en la base teórica de esta modalidad. Tampoco, por ende, importa desconocer o distorsionar en medida esencial la competencia reconocida a los tribunales del fuero ordinario para hacer ejecutar lo juzgado, al tenor del artículo 76 del Texto Fundamental (considerando 16°).

4. Votos disidentes

Los ministros Aróstica y Brahm discrepan de la mayoría y estuvieron por acoger el requerimiento declarando íntegramente inaplicable el artículo 32 de la LOCM (también existen disidencias de los ministros Bertelsen y Romero pero más limitados).

Para los referidos ministros, la posibilidad de ejercer apremios constituye un atributo inherente a la jurisdicción, y mermar esta facultad de imperio convierte en letra muerta el derecho a reclamar la intervención natural del juez (considerando 2°); que precisamente para concretar la potestad jurisdiccional el ordenamiento procesal establece un régimen general encaminado a obtener la ejecución forzada de las sentencias por medio de la Judicatura, lo que implica que, al sustraer ciertos bienes de tal régimen se lo hace en forma excepcional (considerando 3°); que siendo excepcional, la inembargabilidad de los bienes municipales no puede entonces basarse en los principios de legalidad presupuestaria y de continuidad de los servicios públicos, dado que entonces idéntico privilegio procesal debería predicarse respecto a todos los sujetos



Para los ministros Aróstica y Brahm, el artículo 32 de la LOCM es de suyo inconstitucional, toda vez que declara genérica e ilimitadamente no embargables los bienes municipales que están “destinados al funcionamiento de sus servicios”.

jurídicos administrativos y para la unanimidad de los bienes estatales, lo que no se compadece con su carácter extraordinario (4°); que la inembargabilidad no puede concebirse como un dispositivo para evadir la acción de la justicia, y podría ser tolerable para evitar la redestinación por vía judicial de ciertos recursos públicos escasos (considerando 5°) y, en todo caso, la doctrina española más autorizada se inclina por estimar anacrónica e inconstitucional el *privilegium fisci* (inembargabilidad absoluta de bienes que componen el patrimonio estatal) (considerando 6°).

Bajo esta lógica, para los ministros Aróstica y Brahm, el artículo 32 de la LOCM es de suyo anticonstitucional, toda vez que declara genérica e ilimitadamente no embargables los bienes municipales que están “destinados al funcionamiento de sus servicios”, porque esta adscripción formal deja sin posibilidades prácticas de discernir qué bienes quedan al margen de dicha indeterminada finalidad y pueden realmente ser objeto de embargo, ya que la norma no contribuye a precisarlos ni obliga a singularizarlos en un previo decreto municipal. Así, el problema radica en que la autoridad edilicia puede decidir, coyunturalmente, cuáles bienes están o no “destinados al funcionamiento” municipal, dejando al acreedor ante la imposibilidad práctica de señalar sobre qué bienes cabe trabar apremio, ya que en tales condiciones se ha exigido la indicación exacta de ellos, a pretexto de que se trataría de un presupuesto ineludible de la acción de embargo (considerando 7°).

Por otro lado, sostienen, el inciso segundo del artículo 32 referido al establecer que la ejecución de toda sentencia que condene a la municipalidad se efectuará mediante la dictación de un decreto alcaldicio, ni configura una forma de dar cumplimiento cabal a lo ordenado por los tribunales, ni se asemeja a lo que dice para los juicios de hacienda el artículo 752 del Código de Procedimiento Civil.

Concluyen que la circunstancia de que dicha deuda permanezca impaga devela que la norma impugnada se presta para abusos.

Así, la emisión del decreto de pago sólo satisface un requisito administrativo-contable, de índole presupuestario, requerido por los artículos 100 de la Constitución y 56 y 147 de la Ley N° 10.336 de la Contraloría General de la República (las tesorerías estatales sólo pueden efectuar pagos previo decreto o resolución expedido por autoridad competente, por orden de antigüedad y con cargo a la ley de presupuestos o a otras leyes especiales) (considerando 8°).

Tampoco guarda parecido la norma con el artículo 752 del Código de Procedimiento Civil, dado que este último, relativo a los juicios de hacienda, fija un plazo para emitir los decretos de pago (sesenta días desde que se certifique que quedó ejecutoriada la respectiva sentencia) y, además, contempla el pago de intereses y reajustes para el caso de mayor demora. Nada de lo cual acontece acá, sostienen los ministros, puesto que la Ley N° 18.695 no consulta ningún plazo perentorio dentro del cual deba materializarse el pago efectivo de la deuda, ni dispone actualizaciones para el evento de existir retardos: obsérvese que, en la especie, el decreto municipal N° 28, de junio de 2009 dispone sólo nominalmente acatar el fallo ejecutoriado que interesa (considerando 9°).

Concluyen en este ámbito, que la circunstancia de que dicha deuda permanezca impaga, por años y años, devela que la norma impugnada se presta para abusos; el Estado no puede, sin violar las leyes e infligir agravios al Poder Judicial, diferir o postergar indefinidamente el cumplimiento de una sentencia que condena a cierta municipalidad a solucionar el cumplimiento de una deuda proveniente de un acuerdo de voluntades que a ella misma le aprovechó.

Así, dispensar a los municipios del procedimiento de apremio que rige, en cambio, para todo litigante vencido, importa una excepción que el legislador ha basado en la buena fe pública, esto es, en la razonable suposición de que el Estado no se negará, abusando de tal excepción, a cumplir los fallos que condenan a uno de sus organismos a determinadas prestaciones o a retardar indefinidamente su cumplimiento (considerando 10°).



4. Conclusión

La sentencia del TC dejó pasar una oportunidad valiosa de establecer con precisión el entendimiento constitucional del estatuto legal amplio de inembargabilidad de los bienes municipales de acuerdo a lo establecido en el artículo 32 de la LOCM (y en concordancias con otras normas que se vinculan a su implementación); y, como da cuenta la disidencia de los ministros Aróstica y Brahm, los amplios espacios de injusticia que su aplicación al caso concreto permite, tolerándose hipótesis, como sucede en la especie, de franca injusticia y de merma patrimonial de un acreedor que contrató de buena fe con un determinado Municipio.

Así, este privilegio procesal pareciera distar de ser uno excepcional. La convocatoria de ambos ministros disidentes a revisar de manera crítica el artículo 32 de la LOCM, en la medida en que declara de forma genérica e ilimitada como inembargables la totalidad de los bienes municipales que están “destinados al funcionamiento de sus servicios”, es correcta al no existir en la práctica criterios o estándares precisos acerca de qué bienes quedan al margen de dicha indeterminada finalidad y pueden realmente ser objeto de embargo. Por lo demás, ello genera un potencial evidente de incertidumbre en los acreedores.

¹ El precepto legal impugnado dispone:

“Artículo 32.- Los bienes municipales destinados al funcionamiento de sus servicios y los dineros depositados a plazo o en cuenta corriente serán inembargables.

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

ISSN: 0718-2090

www.lyd.org

FICHA*:

Rol N° 2438-2013: Pronunciado por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministra señora Marisol Peña Torres, y por los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander, Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán y señora María Luisa Brahm Barril.