



2024

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 14.761-23 INA

[08 de agosto de 2024]

*REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD
RESPECTO DEL ARTÍCULO 19, INCISO DECIMOTERCERO, SEGUNDA PARTE,
EN LA FRASE “EL INTERÉS QUE SE DETERMINE EN CONFORMIDAD A LO
DISPUESTO EN LOS INCISOS ANTERIORES SE CAPITALIZARÁ
MENSUALMENTE”, DEL D.L. N° 3.500, QUE ESTABLECE NUEVO SISTEMA DE
PENSIONES*

SOCIEDAD AGRÍCOLA VALLE AZUL LIMITADA

EN EL PROCESO RIT P-29168-2022, RUC 22-3-0196332-0, SEGUIDO ANTE EL
JUZGADO DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL DE SANTIAGO

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 26 de septiembre de 2023, la Sociedad Agrícola Valle Azul Limitada, deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 19, incisos undécimo, duodécimo y decimotercero del D.L. 3.500, de 1980, que *establece nuevo sistema de pensiones*; y respecto del artículo 3°, N° 5, de la Ley N° 19.260, que *modifica Ley N°17.322*, en el proceso Rit P-29168-2022, Ruc 22-3-0196332-0, seguido ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago.

De todos los preceptos legales impugnados, solo se declaró admisible el requerimiento respecto de la segunda parte del inciso décimo tercero del artículo 19 del D.L 3.500, que reza:

“El interés que se determine en conformidad a lo dispuesto en los incisos anteriores se capitalizará mensualmente.”

Antecedentes y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

En cuanto a la gestión judicial pendiente que sirve de antecedente al libelo de inaplicabilidad, la parte requirente - Sociedad Agrícola Valle Azul Limitada- explica que la Administradora de Fondos de Pensiones A.F.P. CUPRUM S.A. interpuso demanda ejecutiva en su contra ante el Juzgado Laboral y Previsional de Santiago,



causa de cobranza en actual tramitación.

Luego, y en cuanto al conflicto constitucional que se somete a conocimiento y resolución de este Tribunal Constitucional, la parte requirente afirma, primero que la aplicación al caso sobre cobranza previsional *sublite* del artículo 19, decimotercero, en la parte pertinente ya citada, del D.L 3.500, lesiona grave y sustancialmente los derechos y garantías que se encuentran consagrados en los numerales 2, 3 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Aduce al respecto que la multiplicidad de sanciones que con motivo de la aplicación del precepto impugnado se le impondrían, vulneraría el principio del non bis in ídem.

En segundo término, reclama la requirente que se contraviene el principio del enriquecimiento injusto, pues sería el efecto que produciría, en su perjuicio, de aceptarse la aplicación de todos los recargos legales, incluido el anatocismo, que es el único punto que cabe analizar en este fallo.

Asimismo, y en tercer lugar, se indica por la actora que con la disposición impugnada se vulnera el principio de proporcionalidad, recogido en los numerales 2 y 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental. La idea del principio de proporcionalidad, dice el libelo, se encuentra inserta en la matriz de la prohibición de exceso, que se justifica con criterios de lógica y de justicia material, citando jurisprudencia de este Tribunal Constitucional en la misma línea.

Agrega la actora que si bien las normas impugnadas tienen una finalidad disuasiva, la cual consiste en que el empleador pague oportunamente las cotizaciones previsionales de su trabajador, ese fin no se cumple justamente por la cuantía desproporcionada que alcanza la deuda, con la aplicación del precepto atacado. En un sentido estricto, añade, la proporcionalidad obliga a que los beneficios y ventajas que deriven de la restricción de un derecho superen los perjuicios a otros bienes en conflicto, lo que aquí no ocurre, pues se quebranta el orden público económico cuando al empleador se le castiga abusivamente cobrándole intereses sobre intereses.

Por fin, reclama la contravención al derecho de propiedad, resguardado por el artículo 19 N° 24 de la Constitución, desde que la aplicación de anatocismo se torna usura, por su desproporción, estimando que la cantidad de dinero que ha sido cobrada en exceso o de forma abusiva en la causa *sublite*, afecta su peculio y por ende vulnera su derecho de propiedad.

Tramitación y observaciones al requerimiento

El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado parcialmente admisible por la Primera Sala de esta Magistratura, admitiéndose el requerimiento sólo en relación a la impugnación de artículo 19 inciso decimotercero, segunda parte, del D.L 3500, en la frase “El interés que se determine en conformidad a lo dispuesto en los incisos anteriores se capitalizará mensualmente”.

Conferidos los traslados de fondo a las partes de la gestión pendiente, y a los órganos constitucionales interesados, a fojas 86 y 108, evacuó traslado AFP CUPRUM S.A., solicitando el rechazo del requerimiento.

Sostiene que el requerimiento debe rechazarse ya que es evidente que no existe una contradicción entre los preceptos legales impugnados y la Constitución Política de la República, ni mucho menos con los principios y derechos consagrados en el articulado constitucional que la contraria señala, por este motivo aunque se requiera por el sentenciador constitucional un conocimiento de los hechos o antecedentes facticos de la litis, para determinar si la aplicación de éstos producen o no efectos contrarios a la Constitución, sería de igual modo este recurso inadmisibile pues ninguno de los preceptos legales que se señalan en él contradicen con nuestra Carta Fundamental, más aún las normas constitucionales referidas no tienen relación alguna con las normas legales objetadas ni con los hechos de la causa.

Señala que el ejecutado de la gestión pendiente en el juicio de cobranza seguido en su contra, solo ha comparecido para asumir patrocinio y poder, pero sin excepcionarse por lo que el mandamiento de ejecución y embargo se transforma en sentencia definitiva.

Agrega, que el origen de la deuda esta dado por planillas de declaración y no pago realizada por la Sociedad Agrícola. Que, la actora pretende en su versión de los hechos fundamentar una supuesta arbitrariedad y una desproporcionalidad en la sanción aplicada en su contra fundada en el hecho que debe pagar una suma considerable por las cotizaciones previsionales adeudadas, pero, tanto el artículo 58 del Código del Trabajo, como el artículo 22 de la Ley N°17.322, establecen la obligación del empleador de descontar, declarar y pagar en tiempo y forma las cotizaciones previsionales.

Señala que el recurso de inaplicabilidad carece de sustento porque la finalidad de esta acción es anular o eliminar – exclusivamente- para este empleador- una norma de orden público que se aplica a todos los empleadores que incumplen con su obligación de pagar cotizaciones previsionales en tiempo y forma, pues se trata de evitar que los empleadores posterguen el pago de las cotizaciones previsionales y que dicha postergación provoqué un menoscabo en la rentabilidad que éstos dineros podrían haber obtenido en el caso de haberse pagado en tiempo.

Indica que no es correcto el argumento de la contraria en orden a que se ha establecido una duplicidad de sanciones por un mismo hecho, ya que la sanción está dada en la aplicación de un interés penal, pero los reajustes e intereses no son una sanción.

Añade que las cotizaciones adeudadas inciden en el derecho de 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.

Debido a lo anterior, precisa que el legislador entiende a las cotizaciones como de propiedad del trabajador. De este modo, arguye “se ésta en presencia de dineros pertenecientes o de propiedad del trabajador, tutelados por el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, habida consideración que tales cotizaciones se extraen de la remuneración devengada a favor del afiliado. En efecto, en el sistema de pensiones establecido por el D.L 3.500, “cada afiliado es dueño de los fondos que ingresen a su cuenta de capitalización individual y qué él



conjunto de éstos constituye un patrimonio independiente y diferente del patrimonio de la sociedad administradora de esos fondos”; de modo que la propiedad que tiene el afiliado sobre los fondos previsionales que conforman su cuenta individual, aunque presenta características especiales, se encuentra plenamente protegida por el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República.

Finaliza, argumentando que el único derecho de propiedad vulnerado ha sido el del trabajador afectado, ya que ha perdido rentabilidad en su cuenta de capitalización individual porque no han sido pagada sus cotizaciones debidamente actualizadas con sus respectivos reajustes e intereses.

A fojas 115, se ordenó traer los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 28 de marzo de 2024, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificado por la señora Secretaria Abogado que relató la presente causa. Se adoptó el acuerdo, quedando la causa en estado de sentencia con la misma fecha.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que la Sociedad Agrícola Valle Azul Limitada deduce requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 19 inciso decimotercero del Decreto Ley 3.500, en cuanto a la frase que expresa. “El interés que se determine en conformidad a lo dispuesto en los incisos anteriores se capitalizará mensualmente.” Estima la requirente que esta disposición, aplicada a la causa de cobranza previsional seguida en su contra, y que constituye la gestión judicial pendiente, generaría una infracción al artículo 19 N° 2 y 3 de la Constitución Política, desde que se infringiría el principio del non bis in ídem, por sancionársele varias veces por una misma infracción previsional, generando además un enriquecimiento injusto, una vulneración a la debida proporcionalidad en la sanción y, además, con relación al artículo 19 N° 24 de la Carta, se produce una infracción al derecho de propiedad que le asiste, al obligarle a desembolsar una suma de dinero desproporcionada, con respecto a su deuda.

SEGUNDO: Que el anatocismo consagrado en la norma legal que analizamos a propósito de esta causa, consiste en la aplicación de intereses sobre intereses o, lo que es lo mismo, en la capitalización de los intereses de una deuda. Esto, es el capital de un crédito genera intereses, lo que es legítimo pues estos representan la ganancia que aquel capital habría podido obtener de haber sido pagado a tiempo, y luego esos mismos intereses se tornan capital, porque ellos pasan ahora a generar nuevos intereses.

TERCERO: Que, como se ha destacado con anterioridad (por ejemplo, en voto disidente de causa 14.117-2023), la doctrina se ha pronunciado en contra de esa fórmula, llegando a denominarla, inclusive, “institución maldita” (Alfonso Murillo Villar, “Anatocismo: Historia de una Prohibición”). También se ha destacado cómo el anatocismo ha sido históricamente prohibido o cuando menos restringido, y de cómo

esa visión prohibitiva se expresó en nuestro Código Civil, en su artículo 1559 regla 3ª y en el artículo 2210, hoy derogado.

CUARTO: Que lo interesante es descubrir por qué el anatocismo ha sido proscrito, o cuando menos limitado, en su aplicación a los créditos, pues la razón estriba en la desproporcionalidad que se genera con su aplicación, desde que el monto adeudado aumenta, con dicha fórmula, de manera que no se condice ni con la obligación original, ni con su corrección monetaria asegurada por la reajustabilidad, ni con las ganancias legítimas y esperables que cupiera asignar al capital, de haberse pagado.

QUINTO: Que, en el caso concreto que nos ocupa, estamos ante una deuda previsional, que merece el máximo rigor del legislador para garantizar su pago, sin menoscabo para el patrimonio del trabajador, precisamente por la naturaleza de protección a la carencia que reviste toda normativa de seguridad social. El empleador que ha retenido dineros del trabajador y no ha enterado las cotizaciones, aparte de haber podido incurrir con ello en un ilícito penal, ha abusado de su condición de contratante más fuerte, en una relación contractual asimétrica, y ha perjudicado con ello a la parte más débil, de manera tal que no puede extrañar que la deuda no solo se reajuste y gane intereses, incluidos intereses penales, sino que además exista un rasero que asegure contra todo perjuicio al trabajador, cual es el que reajustes e intereses no puedan ser inferiores a la rentabilidad nominal de los fondos de pensiones. Pero con ello basta para asegurar ese legítimo propósito del legislador. Propósito que es inclusive un deber, atendida la calidad de garantía constitucional que corresponde a la normativa de seguridad social. La garantía, con todo, se agota cuando se la asegura, como lo hace la normativa relativa a reajustabilidad e intereses que contienen los artículos pertinentes del D.L 3.500, excluido el acápite ahora impugnado. Es preciso analizar, entonces, si esta disposición, relativa al anatocismo, cumple un papel útil en esta protección a los derechos de los trabajadores, o se interna más bien en el vedado terreno de la desproporción.

SEXTO: Que lo primero que podría argumentarse, en favor de la regla impugnada, es que su propósito es estimular el cumplimiento de la obligación previsional, justamente por la amenaza de un aumento desmedido de la deuda, si no se cumple. Al respecto cabe hacer dos órdenes de consideraciones; la primera consiste en reparar en que en el caso sublite dicho propósito fracasó, con toda obviedad, porque la deuda se generó y no se pagó. Podrá retrucarse que la regla del anatocismo, en abstracto, sí es eficaz como disuasivo del incumplimiento, porque la mayor parte de los empleadores que retiene cotizaciones las entera en los organismos previsionales correspondientes, pero eso, aparte de resultar indemostrable pues difícilmente podría predicarse de manera segura que el general cumplimiento de una obligación legal se deba a la amenaza de la precisa institución del anatocismo, resulta de todo modos en un argumento en abstracto, y no en concreto, como debe ser en sede de inaplicabilidad.

SÉPTIMO: Que, en efecto, el punto aquí es que en el caso concreto la amenaza del anatocismo resultó inútil, y por ende no cumplió el objetivo que se le atribuye, y por tanto lo que cabe apreciar es si, habiendo resultado ineficaz para estimular al empleador a cumplir con su obligación, se justifica proporcionalmente su aplicación como consecuencia de la existencia de la deuda insoluta.

OCTAVO: Que, además, y en todo caso, no cualquier mecanismo que pueda disuadir de incumplir una obligación o, a la inversa, incentivar a cumplirla, será

legítimo. En sí mismo, el sistema de incentivos y disuasivos debe respetar los límites constitucionales. Así, por ejemplo, el que la conducta del empleador, en un caso como el que nos ocupa, pueda ser penalmente sancionable, se justifica si retuvo dinero del trabajador para destinarlo a cotizaciones que pertenecen a éste y, en vez de enterarlo, se lo apropió o destinó a otros fines. Hay allí una lesión al derecho de propiedad del trabajador, cometida a sabiendas y de modo ilegítimo; es decir, hay un atentado contra un bien jurídico que conforme a la dogmática y a los límites del ius puniendi estatal es jurídicamente relevante y, de modo específico, penalmente relevante. Podría, inclusive, discutirse si, más allá del derecho de propiedad, la seguridad social en sí pueda ser un bien jurídico penalmente relevante, de modo que fuera delito simplemente el no pago de las cotizaciones, medie o no el descuento o retención que la ley presume de derecho, pero cuya presunción, por ser de derecho, no puede extrapolarse a lo penal. Sin embargo, y más allá de posiciones personales al respecto, si eso puede debatirse es porque la consecuencia sancionatoria necesita quedar constitucionalmente justificada, precisamente respecto del principio de proporcionalidad, que se inserta tanto en el contenido de la garantía de igualdad ante la ley, como en la del debido proceso.

NOVENO: Que con la misma razón cabe exigir que los incentivos o disuasivos no sancionatorios, o al menos no penales, respeten los principios de proporcionalidad y de racionalidad que forman parte integrante de las garantías constitucionales analizadas, porque una consecuencia en abstracto disuasiva, pero en concreto a tal punto exagerada que pierda proporcionalidad o racionalidad, genera una desigualdad inaceptable respecto de otros deudores de obligaciones legales y una falta a los principios explícitamente recogidos en el artículo 19 N° 3 de la Constitución, relativos al justo y racional procedimiento. La proporción, y con ella la racionalidad, se pierden, en el caso del anatocismo, si ya los disuasivos consistentes en la aplicación de reajustes, intereses, interés penal y sujeción a la reajustabilidad de los fondos, garantizan plenamente los derechos de los trabajadores, a la vez que incrementan la deuda de manera inconveniente para el empleador moroso. Por tanto, añadir el anatocismo no solo poco o nada aporta a ese incentivo buscado, sino que en todo caso excede lo que resulta proporcionalmente legítimo, al respecto.

DÉCIMO: Que es más, precisamente por la desproporción en la que incurre, el anatocismo termina dificultando el pago de la deuda, al aumentarla exponencialmente, con lo cual resulta que ni protege al trabajador ni respeta los límites constitucionales de igualdad y de debido proceso.

UNDÉCIMO: Que la limitación que contiene la norma, en cuanto a que la capitalización de intereses se produzca mensualmente, no soluciona en absoluto los defectos en que reparamos, puesto que esa periodicidad permite el descomunal aumento del crédito, mucho más allá de todo resarcimiento de la deuda y de todo incentivo legítimo y útil para su pago, como lo demuestra lo que en este caso concreto ha acontecido con las sumas original y actualmente adeudadas.

DUODÉCIMO: Que para argumentar la constitucionalidad de la regla impugnada se ha argumentado que el anatocismo no está prohibido en nuestra legislación, puesto que lo permite el artículo 9° de la Ley N° 18.010, sobre operaciones de crédito de dinero. Al respecto cabe hacer, separadamente, dos tipos de observaciones, como se dirá.

DECIMOTERCERO: Que, en primer lugar, hemos de reparar en que el artículo 9° de la Ley 18.010 no impone, sino que solo permite, pactar anatocismo en las operaciones contractuales a que se refiere la ley. Es decir, ante todo, dicha norma regula una obligación contractual, y no legal, y, enseguida, en ese contexto, que en sí mismo es el de la autonomía de la voluntad, la ley autoriza, pero no obliga, a pactar intereses sobre intereses, lo que hace patente una diferencia sustancial con el caso que nos ocupa, porque en éste la obligación es de origen legal y, además, el anatocismo está impuesto imperativamente por la norma, de manera que la autonomía de la voluntad, en el caso sublite, no juega ningún papel. Todavía más; si el artículo 9° de la Ley N° 18.010 tiene que especificar que se permite pactar anatocismo, en lugar de no decir nada, simplemente, puesto que en derecho privado se puede convenir todo aquello que no se encuentre prohibido, es porque aquella precisa institución -el anatocismo- no ha sido vista como legítima por el legislador, a lo menos en principio, tal como lo demuestra el artículo 1559 N°3 del Código Civil, como no lo ha sido tampoco por la doctrina, tradicionalmente. Y no ha sido vista como legítima por la desproporción que genera, en contra del deudor.

DECIMOCUARTO: Que la segunda observación que cabe hacer, respecto de la invocación del artículo 9° de la Ley N° 18.010 como argumento en favor de la regla de anatocismo del artículo 19 del D.L 3.500, consiste en advertir que el precepto invocado como demostración no tiene carácter constitucional, sino también legal. Es decir, ahora nada cabe decir sobre la eventual inaplicabilidad o inconstitucionalidad de la regla del artículo 9° referido, pero tampoco cabe invocarlo como prueba de la constitucionalidad del instituto del anatocismo. Así como concluimos que en materia de seguridad social esa institución produce, en el caso en concreto, un efecto inconstitucional, podría en el futuro argumentarse que también lo genere en una situación referida a una operación de crédito de dinero, y habría que analizar entonces, pero no ahora, si es efectivo que en ese contexto contractual puede concluirse lo mismo, o no. Mientras eso no ocurra, no puede sostenerse la constitucionalidad (o la aplicabilidad, como en este caso) de un precepto legal, sobre los hombros de otro del mismo rango, porque el problema que debemos resolver se plantea entre una norma de nivel legal y otras de nivel constitucional. Por lo demás, tampoco constituye el artículo 9° de la Ley N° 18.010 una normativa sistémica, que permita decir que esa es una regla general de la legislación nacional, sino antes al contrario, parece más bien una excepción puntual que, más allá de que pueda ser analizada en caso de que se la impugne, no ha de ser extendida, entretanto, para formar una supuesta regla que legitime un precepto destinado a regir en otro ámbito, totalmente distinto, y además en un caso concreto en que se genera un efecto de clara desproporción.

DECIMOQUINTO: Que así pues, constituya o no sanción la regla impugnada en esta causa, es patente su desproporción. Si la estimamos sanción, configuraría, desde luego, una que se superpondría a otras vulnerando la regla del non bis in ídem, que en sí misma dice también relación con la proporcionalidad, pero si la estimamos simplemente una norma de incentivo para el pago de las deudas previsionales y un remedio al perjuicio sufrido por los trabajadores y de resguardo a la garantía constitucional de seguridad social, vemos que no cumple ninguno de esos fines y, en todo caso, genera un aumento desmedido de la deuda que supera por mucho la protección debida al legítimo derecho a la previsión social, supera los perjuicios que cabe reparar y se contradice con la finalidad pretendida, al menos en este caso, al



generar una dificultad para el pago, que es lo que el sistema debe perseguir y los trabajadores tienen derecho a esperar.

DECIMOSEXTO: Que por todas las razones expuestas, la regla de anatocismo impugnada produciría, de ser aplicada a la gestión pendiente de este caso, una desigualdad que perjudicaría al deudor frente a otros que adeuden obligaciones de fuente legal y, sobre todo, una desproporción que en la gestión judicial de cobranza se traduciría en una falta de racionalidad y de justicia en el procedimiento destinado a ese fin. Respecto de la igualdad ante la ley es claro que ese parámetro debe analizarse con relación a situaciones similares, y se podrá decir que no todas las obligaciones legales tienen las mismas características, en tanto que todos los deudores de cotizaciones previsionales están sometidos a la regla del anatocismo. Esto ciertamente es así, pero repárese en que esta misma Magistratura ha resuelto por mayoría, en varios casos análogos, que la obligación previsional tiene carácter alimenticio. Pues bien, si se afirma tal cosa no es lícito hacerlo solo respecto de lo que perjudique al deudor, sino respecto de toda la estructura de la obligación y de su cobranza, de tal modo que, como en las deudas de alimentos los intereses no se capitalizan, el mismo argumento mayoritario que equipara la obligación previsional con la alimenticia debe llevar, a quienes lo sostengan, a concluir que la regla del anatocismo, que se impugna en la especie, sí vulnera la garantía constitucional de igualdad ante la ley. Desde luego que también, y de manera principal, como ya se expuso, se infringe con el anatocismo el principio de proporcionalidad, todo lo cual obliga a acoger el presente requerimiento, en la forma que se dirá en lo resolutivo.

DECIMOSEPTIMO: Que con lo referido es bastante para acoger el requerimiento, según quedó dicho, sin necesidad de referirse de manera extensa a la vulneración alegada respecto del derecho de propiedad. De todas formas, siendo efectivo que se perjudicó la propiedad del trabajador sobre sus fondos al no enterarse las cotizaciones adeudadas, ello debe indemnizarse con ese pago, añadidos su reajuste y todos los intereses, sin menoscabo alguno para su legítimo derecho, y por ello debe cuidarse, también, de no reducir lo que hubiera debido obtener con la rentabilidad que en todo el periodo de la deuda ganaron los fondos a que esté adscrito, pero al ir más allá, como lo hace la regla del anatocismo, ya no se protege el patrimonio del trabajador, sino que se afecta sin justificación-en esa parte- el del deudor, de modo que también esa es una razón adicional que sostiene al reclamo.

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 EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO, EN CUANTO SE DECLARA INAPLICABLE A LA GESTIÓN JUDICIAL PENDIENTE LA PARTE DEL INCISO DECIMOTERCERO DEL ARTÍCULO 19 DEL DECRETO LEY 3.500, QUE REZA: “El interés que se determine en conformidad a lo dispuesto en los incisos anteriores se capitalizará mensualmente”. OFÍCIESE.



2.- QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

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

1º. Que, el inciso decimotercero del artículo 19 del D.L 3.500, fija un sistema agravado de pago de cotizaciones previsionales para el caso de retardo, en virtud del cual, ellas deben enterarse considerando el monto de lo adeudado más reajustes e intereses, a lo que se suma la capitalización mensual de tales intereses, que se conoce con el nombre de anatocismo.

2º. Que, la parte requirente solicita la declaración de inaplicabilidad del mencionado precepto, en tanto su aplicación resultaría inconstitucional por infringir (i) el artículo 5 inciso segundo del texto constitucional, en tanto se contravendría el artículo 14.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos; (ii) el artículo 19 número 3 inciso sexto de la carta fundamental, en concordancia con el artículo 24 del Código Civil; (iii) el artículo 19 números 2 inciso primero, y 3 inciso sexto de la Constitución; y (iv) el artículo 19 número 24 del texto constitucional, en concordancia con el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

3º. Que, respecto del primero de los señalados vicios, la inconstitucionalidad radicaría en que el anatocismo importaría la imposición de una nueva sanción respecto de un hecho que ya ha sido sancionado, lo que contravendría el principio *non bis in idem*, consagrado en los instrumentos internacionales citados. Sin embargo, la hipótesis que permite hacer aplicable dicho principio no concurre en el caso de autos, en tanto el anatocismo no es una sanción. El artículo 2 de la ley N°18.010 define “interés” como “*toda suma que recibe o tiene derecho a recibir el acreedor por sobre el capital reajustado*”. En el presente caso, el interés sobre interés procede por la mora causada, que es “*la dilación o tardanza en cumplir con una obligación, por lo común la de pagar cantidad liquida y vencida*” (Diccionario de la Real Academia Española). En consecuencia, “[s]i tal interés se aplica mientras esté en mora, no constituye entonces una sanción impuesta por la ley a un infractor, por cuanto, como ya se dijo, depende de él mismo poner término a su aplicación (...) La circunstancia de que tal deuda siga devengando intereses y haya aumentado por el transcurso del tiempo es consecuencia únicamente del hecho de que el requirente no la ha pagado en su totalidad” (STC Rol N°7897-2019, cc. 12º y 13º).

4º. Que, en cuanto al segundo de los vicios identificados, se alega la infracción del artículo 19 número 3 inciso 6 del texto constitucional por verse vulnerado el principio de interdicción del enriquecimiento injusto, lo que se funda por alusión a la equidad a que hace referencia el artículo 24 del Código Civil. A este respecto, por una parte, es preciso observar que el requerimiento no alcanza el estándar de fundamentación necesaria, que posibilite un pronunciamiento por parte de esta

Magistratura, pues no llega a explicar cuál sería el vicio ni cómo se produciría. Y por otra parte, es necesario advertir que el control normativo que realiza este Tribunal tiene como parámetro el texto constitucional vigente, por lo que alegar la vulneración de un principio de consagración legal resulta fuera de lugar en este contexto. Más aún, la situación en la que un precepto legal contraviene un principio de la misma jerarquía normativa evidentemente corresponde a un asunto de mera legalidad, relativo a la interpretación de las fuentes normativas de rango legal que puedan resultar aplicables al caso concreto.

5º. Que, respecto del tercer vicio señalado, se alega la vulneración del artículo 19 números 2 inciso primero, y 3 inciso sexto, de la Constitución, en tanto la aplicación del precepto impugnado contravendría el principio de proporcionalidad, y asimismo, la proporcionalidad de las penas.

En cuanto a lo segundo, en la medida que la figura no tiene carácter de sanción (STC Rol N°2536-2013, c. 24° y STC Rol 13.331-2022, c. 16° del voto de mayoría y c. 5° del voto por rechazar), la discusión acerca del estándar de proporcionalidad de las penas deviene irrelevante.

En cuanto a lo primero, es decir, a la supuesta contravención del principio de proporcionalidad, resulta conveniente precisar que el examen de proporcionalidad consiste en una estructura escalonada de razonamiento, que se articula en base a cuatro pasos de análisis de la medida que establece la norma impugnada, a saber: (1) la existencia de un fin legítimo, (2) su adecuación, (3) la necesidad de la medida y, (4) su proporcionalidad en sentido estricto. Al respecto, Jorge Contesse Singh ha señalado, en relación con la determinación de la legitimidad del fin que persigue la medida, que el Estado no puede hacer cualquier cosa, y que debe utilizar su poder para atender a los fines para los cuales ha sido constituido, de modo tal que, una desviación de los fines que constitucionalmente se imponen al Estado, configuraría la ilegitimidad de la medida examinada. En cuanto a la idoneidad o adecuación, el autor plantea que debe reflexionarse en torno a si la medida examinada es o no es eficaz, es decir, si permite razonablemente lograr el objetivo legítimo que el Estado persigue a través de la medida, en definitiva, determinar si es idónea como medio. Respecto de la necesidad de la medida, el examen consiste en determinar si aquella es eficiente, es decir, determinar si la autoridad ha optado por utilizar el medio menos lesivo o restrictivo de los derechos fundamentales involucrados para dar cumplimiento al fin legítimo perseguido. Finalmente, en relación con la proporcionalidad en sentido estricto, es menester determinar el nivel de afectación de el o los derechos involucrados, y establecer si dicha afectación se encuentra justificada por la importancia que la medida bajo escrutinio tiene (atendida su finalidad legítima, y los bienes y derechos que pretende proteger o realizar). En otras palabras, ello implica analizar si los beneficios que se obtienen con la medida son mayores o no al grado de afectación de los otros derechos involucrados (CONTESSÉ, Jorge. 2017. Proporcionalidad y derechos fundamentales. En: Pablos Contreras y Constanza Salgado (Eds.): Manual sobre derechos fundamentales. Santiago de Chile: LOM, pp. 285-322).

6º. Que, en cuanto al fin legítimo, cabe hacer notar que el anatocismo que establece el precepto impugnado encuentra su justificación en la protección de las cotizaciones del trabajador –que, habiendo mediado una relación laboral, ocupó una posición desigual respecto del empleador-, lo que no solo corresponde a una finalidad

perfectamente legítima, sino que, además, resulta concordante con el mandato constitucional que conmina al legislador a resguardar el derecho a la seguridad social y a asegurar la protección del trabajo (artículo 19 números 18 y 16 de la carta constitucional, respectivamente).

7º. Que, en relación con la adecuación, en ejercicio de las competencias que para ello le entrega la Constitución, el legislador estimó que la figura del anatocismo resulta idónea para alcanzar los fines antedichos, no siendo procedente que esta Magistratura cuestione el mérito de dicha definición, en la medida que se constata que se trata de una figura que establece un poderoso incentivo para que el pago de las cotizaciones se efectúe de manera oportuna, siendo un medio que evidentemente tiene la aptitud de lograr el objetivo perseguido. Más aún, el Mensaje de la iniciativa de ley que introdujo la disposición impugnada en 1993 -Ley N°19.260, que modifica la Ley N°17.322 y el D.L 3.500, de 1980, y dicta otras normas de carácter previsional- contiene la evaluación realizada en torno a su idoneidad, y da cuenta que la definición de este mecanismo surge a propósito de la insuficiencia de los ya existentes. Éste describe las razones que dieron lugar a la presentación del proyecto de ley como sigue: *“desde la fecha en que el Nuevo Sistema de Pensiones entró en vigencia, y transcurridos 10 años desde entonces, se ha podido detectar que los mecanismos legales contemplados en el Decreto Ley N°3.500, de 1980, y normas complementarias, para el cobro de las cotizaciones previsionales adeudadas por los empleadores a sus trabajadores son insuficientes, lo que ha provocado un aumento considerable de la deuda previsional del Nuevo Sistema. Para evitar que la situación descrita continúe desarrollándose de igual forma, se ha estimado necesario introducir algunas modificaciones relativas al procedimiento aplicable a la cobranza de cotizaciones y a incentivar esta última”*. En particular, se explica que el precepto impugnado incorporó la figura del anatocismo en tanto *“el sistema actual, al no establecer la capitalización de los intereses, importa aplicar interés simple a las referidas sumas adeudadas, lo que incentiva a los empleadores a postergar el pago de las imposiciones. En efecto, en la medida en que el Sistema Financiero deba contratar créditos con interés compuesto, al empleador moroso le resulta más conveniente utilizar las sumas correspondientes a imposiciones previsionales, las que devengan interés simple. Esta situación resulta aún más conveniente para el empleador en la medida que posterga por mayor tiempo el pago de las cotizaciones adeudadas”*.

8º. Que, en lo relativo a la necesidad, cabe observar el límite establecido por el legislador en la norma impugnada consiste en que en ningún caso la capitalización puede fijarse por períodos inferiores a treinta días. Es decir, se toma la precaución de imponer restricciones temporales al mecanismo, logrando dotarlo de efectividad, al buscar que su materialización no sea la más lesiva o restrictiva de derechos. En este contexto, resulta relevante recordar que el ámbito previsional no es el único ámbito normativo en que nuestro ordenamiento jurídico contempla la figura del anatocismo. El ejemplo más característico de la consagración de esta figura se encuentra en la Ley N°18.010, que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero que indica, cuyo artículo 9 inciso primero, dispone que podrá estipularse el pago de intereses sobre intereses en las operaciones de dinero. Esa normativa, en el mismo sentido, fija idéntico límite al establecido en la regulación impugnada, es decir, el de la capitalización mensual.

9º. Que, finalmente, el requerimiento alega que el principio de proporcionalidad en sentido estricto se vería afectado, en virtud de una argumentación que asume que el precepto tiene por objetivo el resguardo del orden público económico. De esta forma, se plantea que el orden público económico no se vería afectado por la supresión de los intereses establecidos en el precepto, pero sí se vería quebrantado, cuando al empleador se le castiga de manera abusiva, como sucedería en el caso de autos. A este respecto, es preciso observar que la parte requirente no funda el contenido ni la prevalencia que da a la noción de orden público económico en disposiciones constitucionales específicas que hagan inteligible, y menos aún, justificable, su pretensión de hacer ceder un resguardo legislativo de derechos de consagración expresa a nivel constitucional (seguridad social, protección del trabajo), frente a un concepto indeterminado cuya existencia y entidad normativa están lejos de ser pacíficas.

10º. Que, en cuanto al cuarto vicio previamente identificado, la parte requirente plantea que el imperativo de desembolsar la suma de dinero a que da lugar la aplicación de la figura del anatocismo afectaría su derecho de propiedad. Sin embargo, la protección constitucional de la propiedad no garantiza la integridad del patrimonio privado a todo evento. El contenido protectivo de este derecho puede resumirse recurriendo a lo planteado por Jessica Fuentes, en su obra monográfica dedicada al estudio del derecho de propiedad: *“el derecho de propiedad constitucional consiste, en primer lugar, en la garantía que el ordenamiento jurídico contemplará la regulación legal que asegura al individuo un espacio de actuación libre sobre los bienes, con fines de aprovechamiento económico y sin la intervención de terceros, para lo cual se atribuye al titular facultades jurídicas sobre tales bienes y se asignan efectos jurídicos vinculantes a esos actos respecto de terceros. Este es el aspecto objetivo del derecho de propiedad, no vinculado a posiciones subjetivas sino a la necesaria previsión del ordenamiento jurídico de una regulación que consagre el derecho y establezca sus efectos, sin que sea afirmado aún algún contenido específico protegido por ese ordenamiento. Por su parte, el aspecto subjetivo del derecho de propiedad, en cambio, es la garantía de inviolabilidad del patrimonio de los sujetos concretos, en el sentido de que no puedan verse privados de todo o de parte de sus bienes o de los derechos que sobre ellos recaen sino a través del instituto de la expropiación”* (FUENTES, Jessica. 2018. El Derecho de Propiedad. Santiago de Chile: Der Ediciones, pp. 218-219).

En el mismo sentido, Matías Guilloff y Constanza Salgado identifican dos hipótesis de afectación en la regulación del derecho de propiedad contenida en el artículo 19 número 24. Por un lado, señalan que la afectación a que se refiere el inciso segundo del artículo 19 número 24 del texto constitucional corresponde a una limitación, en la medida que *“se establece en la regulación abstracta del derecho de propiedad privada mediante un determinado régimen regulatorio (la faz objetiva del derecho de propiedad privada)”*; y por otro lado, identifican la afectación regulada en el inciso tercero como una privación, en tanto se trata del supuesto en que se *“interviene particularmente sobre los específicos derechos subjetivos que se configuran al amparo de un determinado régimen regulatorio (la faz subjetiva del mismo derecho)”* (GUILOFF, Matías y SALGADO, CONSTANZA. 2021. Derecho de propiedad. En: Pablo Contreras y Constanza Salgado (Eds.). Curso de Derechos Fundamentales. Valencia, España: Tirant lo Blanch. p. 659). Así las cosas, la supuesta afectación del derecho de propiedad alegada por la parte requirente no puede encuadrarse como tal en ninguna de las hipótesis señaladas: no se trata de una



limitación del derecho de propiedad, ni tampoco, de una privación del derecho de propiedad.

En este caso, el antecedente del cobro de los intereses sobre intereses que la parte requirente califica como afectación ilegítima de su derecho de propiedad es la celebración de un contrato de trabajo, que da lugar a una obligación legal, consistente en el pago de las cotizaciones previsionales. En este contexto, el legislador estableció la figura del anatocismo como consecuencia del retardo en el cumplimiento de dicha obligación legal que conlleva el contrato de trabajo, lo que de ninguna manera puede considerarse como una afectación del aspecto subjetivo del derecho de propiedad en los términos establecidos en el inciso tercero del artículo 19 número 24 del texto constitucional, ni tampoco, como una afectación del aspecto objetivo de dicho derecho -esto es decir, del instituto propietario- en los términos del inciso segundo de la misma disposición. Las consecuencias legales que se derivan del retardo en el cumplimiento de una deuda de fuente legal, por consiguiente, no son una hipótesis que pueda resultar subsumida por el contenido de la protección del derecho de propiedad.

11º. Que, en mérito de lo razonado precedentemente, en opinión de estas Ministras, el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 19, inciso décimo tercero, del D.L 3.500 no puede ser acogido, al no configurarse las infracciones constitucionales denunciadas por el requirente.

Redactó la sentencia el Ministro señor **RAÚL MERA MUÑOZ**; y la disidencia, la Ministra señora **CATALINA LAGOS TSCHORNE**.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.761-23 INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero y señora Marcela Inés Peredo Rojas.

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



F03F7B09-81BB-4299-BF7A-D4574310C5A8

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.