

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 15.657-2024

[29 de abril de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 19,
INCISO DECIMOTERCERO DEL D.L N° 3.500, Y 22, INCISO SEXTO,
DE LA LEY N° 17.322

CORPORACIÓN MUNICIPAL DE EDUCACIÓN, SALUD Y ATENCIÓN AL
MENOR DE QUINCHAO

EN EL PROCESO RIT N° P-20-2024, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS DE
QUINCHAO, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE PUERTO
MONTT, BAJO EL ROL N° 298-2024 (LABORAL COBRANZA)

VISTOS:

Que, con fecha 5 de agosto de 2024, la Corporación Municipal de Educación, Salud y atención al Menor de Quinchao requiere la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 19, incisos undécimo, duodécimo, y decimotercero, del D.L. N° 3.500, que establece nuevo sistema de pensiones; del artículo 3, N° 5, de la Ley N° 19.260; y del artículo 22, inciso sexto de la Ley N° 17.322, que establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social, en el proceso RIT N° P-20-2024, seguido ante el Juzgado de Letras de Quinchao, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, bajo el Rol N° 298-2024 (Laboral Cobranza).



Tramitación

Por resolución de la Primera Sala de fecha 8 de agosto de 2024, a fojas 21, el requerimiento fue acogido a trámite y se ordenó la suspensión del procedimiento.

Con fecha 29 de agosto de 2024, a fojas 162, la misma Sala declaró admisible el requerimiento sólo en lo que respecta a la impugnación dirigida al artículo 19, inciso decimotercero, del D.L. N° 3.500, y al artículo 22, inciso sexto, de la Ley N° 17.322, e inadmisibles en lo demás.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

D.L. 3.500

“Artículo 19.

[...]

En todo caso, para determinar el interés penal, se aplicará la tasa vigente al día primero del mes inmediatamente anterior a aquél en que se devengue. El interés que se determine en conformidad a lo dispuesto en los incisos anteriores se capitalizará mensualmente.

[...].”

Ley N° 17.322

“Artículo 22.

[...]

En todo caso, para determinar el interés penal se aplicará la tasa vigente al día primero del mes inmediatamente anterior a aquel en que se devengue. Dicho interés se capitalizará mensualmente.”

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

Relata la actora que ante el Juzgado de Letras de Quinchao se tramita juicio sobre cobro de cotizaciones previsionales bajo el RIT P-20-2024, el cual tiene su origen en demanda ingresada por Asociación Chilena de Seguridad el 15 de abril de 2024, ante el mismo tribunal por cotizaciones impagas detalladas en Resolución N° 119478, de fecha 19 de marzo de 2024, por la suma de \$ 16.001.239, más intereses penales y reajustes contemplados en el artículo 19 del



D.L. 3.500, de 1980 y sus modificaciones y artículo 2 y siguientes de la Ley N° 17.322.

En la gestión pendiente se despachó mandamiento de ejecución y embargo por la suma indicada, y señala que opuso excepciones, las que fueron rechazadas por sentencia de 31 de mayo de 2024.

En contra de dicha resolución, presentó un recurso de casación en la forma y en subsidio un recurso de apelación, los cuales se encuentran pendientes de resolución por el tribunal de alzada.

Como conflicto constitucional, la parte requirente en lo pertinente sostiene que la normativa impugnada contraviene las garantías contenidas en el artículo 19 N° 2 y 3 de la Carta Política.

Afirma que se vulnera el principio de igualdad ante la ley pues se establece un estatuto legal con derechos y obligaciones diferentes atendiendo a consideraciones de carácter estrictamente personal o de otra naturaleza, que no descansen en la razonabilidad como estándar fundante, como lo disponen además los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Agrega que no se cumple con el derecho a un procedimiento racional y justo.

Así, sostiene la actora que se infracciona el **principio de non bis in idem**, pues el no pago oportuno de las cotizaciones previsionales del trabajador se castiga múltiples veces y de diversas formas en nuestro ordenamiento jurídico:

a) En el Artículo 22 letra a) de la Ley N°17.322 con una multa para el empleador de 0,75 UF por cada trabajador respecto al cual se le adeudan cotizaciones previsionales;

b) En el Artículo 470 N°1 del Código Penal, con el Delito de Apropiación Indebida;

c) En el Artículo 12 de la Ley N°17.322 con orden de arresto.

Agrega que la normativa cuestionada contraviene el **principio general de prohibición de enriquecimiento injusto**, el cual se fundamenta en principios de equidad que devienen de la aplicación del artículo 19 N° 3 inciso quinto de la Constitución, en relación con la exigencia interpretativa que dispone el artículo 24 del Código Civil.

Además, la requirente entiende que la aplicación de los preceptos legales impugnados no sobrepasa el test de **proporcionalidad**.

Indica que en cuanto al sub principio de utilidad o adecuación, las normas no cumplen con el fin disuasivo a fin de que el empleador pague las cotizaciones previsionales. Indica que dicho fin no se cumple de manera previa



al incumplimiento del pago de las cotizaciones y tampoco luego de producido el retardo, puesto que la cuantía de la deuda se torna desproporcionada y muchas veces impagable.

En cuanto al sub principio de necesidad, refiere que la medida debe ser imprescindible para proteger el derecho cautelado, que en este caso en el derecho a la seguridad social, y que la legislación podría haber optado por medidas más moderadas como el establecimiento de un interés simple respecto de la deuda, el cual bastaría para el cumplimiento del fin previsto.

Además, indica que existen otras medidas aplicables a los juicios de cobranza de cotizaciones previsionales, como son:

- Que la Tesorería General de la República retenga la devolución de impuestos a la renta que le correspondiere anualmente, a los empleadores que adeudasen cotizaciones de seguridad social
- El arresto del empleador.
- El embargo de sus bienes, sean muebles e inmuebles

Luego, respecto del sub principio de proporcionalidad en sentido estricto, plantea que éste dice relación con que los beneficios y ventajas derivadas de las normas deben ser siempre superiores a los perjuicios en orden a resguardar el interés público comprometido en el derecho de la seguridad social y en la mantención del orden público económico.

Afirma en este punto que el orden público económico no se ve afectado por la supresión de la normativa impugnada, y que de hecho éste se ve quebrantado cuando al empleador se le castiga abusivamente, cobrándole interés sobre interés.

Finalmente, la requirente reclama que se infracciona el derecho de propiedad consagrado en el artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, en relación con el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues el interés penal y las tasas cuestionados resultan usureras por ser desproporcionadas, e importan un extremo sobreendeudamiento de quienes tienen cotizaciones previsionales morosas.

En la etapa procesal correspondiente, conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las partes de la gestión pendiente, con fecha 13 de septiembre de 2024, a fojas 175, formuló observaciones Asociación Chilena de Seguridad, y solicita el rechazo del requerimiento.

Refiere la requerida que presentó una demanda en juicio ejecutivo en contra de la Corporación Municipal de Quinchao para la Educación, Salud y Atención al Menor persiguiendo el pago de las sumas que indica por concepto

de cotizaciones previsionales morosas correspondientes a trabajadores de la Corporación, por cuanto la Ley N°17.322, establece que las resoluciones de las Mutualidades de empleadores que cubren los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales conforme las disposiciones de la Ley N°16.744, tienen mérito ejecutivo y a su monto debe agregarse el reajuste, el interés penal y el recargo que ordenan los artículos 22 y 22A de la Ley N°17.322.

Indica que la Corporación dedujo oposición a la ejecución, con excepciones contempladas en el artículo 5° de la Ley N° 17.322, las que fueron rechazadas por el tribunal, por lo que la ejecutada presentó un recurso de casación en la forma y en subsidio un recurso de apelación.

Agrega que en el cuaderno de apremio aún no se practica liquidación.

Explica la requerida que es una corporación de derecho privado sin fines de lucro, conforme a lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto Supremo N°285, de 1968, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, cuyo propósito fundamental es administrar el Seguro Social contra Riesgos de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Indica que el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, en lo que respecta a la materia de autos, se financia con una cotización básica general del 0,90% de las remuneraciones imponibles de los trabajadores, de cargo del empleador; y con una cotización adicional diferenciada en función de la actividad y riesgo de la entidad empleadora, la que es determinada por S.E. el Presidente de la República y que no podrá exceder de un 3,4% de las remuneraciones imponibles, que también es de cargo del empleador.

Añade que la Superintendencia de Seguridad Social mediante publicación periódica entrega los porcentajes de intereses y reajustes aplicables al pago de cotizaciones adeudadas, incluyendo en una tabla los intereses aplicables a las cotizaciones no pagadas provenientes de remuneraciones devengadas a partir de marzo de 2006.

Plantea la requerida que el artículo 19 del Decreto Ley N°3.500, dice relación únicamente con las cotizaciones que no se paguen a las AFP oportunamente por el empleador, las que están sujetas a los reajustes, recargos e intereses que se establecen en esa disposición, las cuales no tienen relación con las cotizaciones que la ACHS, por cuanto se fundan en el no pago oportuno de cotizaciones del Seguro contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, de acuerdo con las disposiciones de la Ley N°17.322.

Por ello enfatiza que ninguna de las disposiciones del artículo 19 del Decreto Ley N°3.500 impugnadas en estos requerimientos deducidos por la



Corporación, aparecen como preceptos legales que han de tener aplicación o puedan resultar decisivos en las gestiones pendientes.

Respecto del fondo del asunto, respecto de las alegaciones planteadas de constitucionalidad la requerida argumenta respecto a la vulneración al principio de *non bis in idem* que esta Magistratura en diversas sentencias ha señalado que el interés moratorio no constituye una pena o sanción, por lo cual no se da el presupuesto necesario para que pueda aplicarse este principio.

Agrega que no existe un enriquecimiento injusto sino todo lo contrario, pues la ausencia de pago de las cotizaciones sociales no sólo impacta en el derecho a la seguridad social y en el derecho a la protección de la salud de los trabajadores de un modo concreto y actual, sino que, también afecta el financiamiento de las prestaciones médicas y económicas del Seguro contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales que debe entregar la ACHS a los trabajadores de las entidades adheridas.

Finaliza indicando que no se incumple el principio de proporcionalidad de la pena porque la regla busca desincentivar el incumplimiento de las obligaciones previsionales establecidas por ley.

Con fecha 30 de septiembre de 2024, a fojas 199 fueron traídos los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de Pleno del día 29 de enero 2025, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados Fernando Fabian Barría Chavarría, por la parte requirente, y Ricardo Sanhueza Acosta por la parte requerida, y se adoptó acuerdo, conforme certificación de la relatora.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, el Tribunal Constitucional declaró admisible la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad solo respecto del artículo 19, inciso décimo tercero, del D.L N°3.500, *que establece un nuevo sistema de pensiones* y del artículo 22, inciso sexto, de la Ley N° 17.322, *que regula normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social*. A juicio de la parte requirente esta disposición vulneraría los derechos consagrados en el artículo 19 N°2, y 3.

SEGUNDO: Que, la requirente es parte ejecutada en un juicio sobre cobro de cotizaciones previsionales, en el que se solicita el pago de cotizaciones



impagas por concepto del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, junto con sus reajustes e intereses, conforme a la resolución dictada por la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS).

En la gestión pendiente se despachó mandamiento de ejecución y embargo y se rechazaron las excepciones intentadas por la requirente. En contra de la sentencia interpuso recurso de casación en la forma y en subsidio recurso de apelación, los cuales se encuentran pendientes de resolución por el tribunal de alzada.

TERCERO: Que, de acuerdo con la Municipalidad, los preceptos legales impugnados vulnerarían el artículo 19 N°2 de la Constitución, al establecer una diferencia arbitraria, y el N°3 de la misma disposición, al infringir los principios de *non bis in ídem* y proporcionalidad. Asimismo, sostiene que las disposiciones transgreden los artículos 5, 6 y 7 de la Carta Fundamental. Cabe hacerse cargo de estas alegaciones.

I. ARTÍCULO 19, INCISO DECIMOTERCERO, DEL D.L N° 3.500

CUARTO: Que, el inciso se refiere a las cotizaciones previsionales generadas por los trabajadores afiliados al Sistema de Pensiones regulado por este cuerpo normativo y que no hayan sido oportunamente enteradas a la AFP, ya sea por el empleador o por la entidad pagadora de subsidios. Es respecto de estas cotizaciones que la disposición impugnada establece una capitalización mensual.

QUINTO: Que, en cambio, en el caso concreto se persigue el cobro de las cotizaciones, intereses y reajustes generados por el no pago oportuno del Seguro contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, de acuerdo con las disposiciones de la Ley N°17.322. Es esta ley la que regula, en sus artículos 22 y 22 A, los reajustes, intereses y recargos de la deuda en comento, estableciendo una capitalización mensual del interés.

SEXTO: Que, en consecuencia, el inciso décimo tercero del artículo 19 del Decreto Ley N°3.500, no es aplicable al procedimiento que constituye la gestión pendiente. Por este motivo, el requerimiento de inaplicabilidad no puede ser acogido respecto de esta disposición.

II. ARTICULO 22, INCISO SEXTO, DE LA LEY N° 17.322

SÉPTIMO: Que, este precepto legal establece un sistema agravado de pago de las cotizaciones previsionales, consistente en que estas, en caso de retardo, se enterarán considerando no solo el monto de lo adeudado más

reajustes e intereses, sino que además estos últimos se capitalizarán mensualmente. De esta manera, instauran la institución del anatocismo.

OCTAVO: Que, esta no es la única expresión de anatocismo que existe en nuestro ordenamiento. El ejemplo más característico es el del artículo 9, inciso primero, de la Ley N°18.010, *que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero que indica*, que expresamente dispone que podrá estipularse el pago de intereses sobre intereses en las operaciones de dinero, esto es, aquéllas por las cuales una de las partes entrega o se obliga a entregar una cantidad de dinero y la otra a pagarla en un momento distinto de aquel en que se celebra la convención. El límite establecido por el legislador es que en ningún caso la capitalización puede hacerse por períodos inferiores a treinta días.

En este contexto, el inciso décimo tercero del artículo 19 del D.L N°3.500 y el inciso sexto del artículo 22 de la Ley N°17.322 –incorporados por la Ley N°19.260, de 1993– aparecen como coherentes con nuestro ordenamiento jurídico, contemplando una figura que ya existía y respetando el mismo límite (la capitalización es mensual y no por períodos inferiores). Pero, además, establece la procedencia de esta institución con una clara justificación: garantizar el respeto a la seguridad social y al derecho de propiedad del trabajador, habiendo mediado una relación laboral en que este, por definición, ocupó una posición desigual respecto del empleador. Así, nos encontramos frente a un fin que, a todas luces, es legítimo.

NOVENO: Que, la disposición en comento encuentra su origen en la Ley N°19.260, de 1993, *que modifica la Ley N°17.322 y el Decreto Ley 3.500, de 1980, y dicta otras normas de carácter previsional*. De acuerdo al Mensaje, la iniciativa legal se dictó en consideración a que “*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*”. Específicamente, el inciso décimo tercero agregó la capitalización mensual “*considerando que 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”.

DÉCIMO: Que, la línea argumental seguida por el requirente apunta a sostener que estamos frente a una sanción desproporcionada para el empleador, que ocasiona que el trabajador, en lugar de recibir simplemente el pago de sus cotizaciones previsionales, obtenga también el pago de una serie de accesorios a este crédito inicial.

Sin embargo, no es preciso sostener que estemos ante a 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, “*Si 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. 12° y 13).

En adición a ello, ha sido señalado por la doctrina y recogido por este Tribunal, que un escenario como el descrito por el requirente no implica una forma de enriquecimiento injusto, toda vez que no basta un enriquecimiento de una parte y empobrecimiento de la otra para que esta situación se configure, sino que además no debe mediar una causa que justifique esta ganancia, lo que exige ausencia de culpa del pretendido empobrecido, ya que “*si la situación se produjo con pleno conocimiento del empobrecido del riesgo que implicaba su situación, hay que entender que lo asumía y por tanto no puede más tarde pretender restitución*” (Daniel Peñailillo, *Obligaciones*, Editorial Jurídica de Chile, 2003, p.113. Referenciado en la STC Rol N°7897-2019, c. 19°). Además, tal argumento invita a, con base en una institución civil reconocida a nivel legal, fundar una inconstitucionalidad.

DÉCIMO PRIMERO: Que, en la capitalización mensual del interés, tampoco “*existe desproporción porque tiene límites temporales iniciales y finales. Y ellos dependen de la voluntad unilateral del deudor, en cuestiones que son de orden público laboral que le vienen impuestas al empleador*” (STC Rol N°3722, c. 29°).

DÉCIMO SEGUNDO: Que, en definitiva, el precepto legal está consagrado para proteger las cotizaciones previsionales del trabajador, lo que emana de su derecho a la seguridad social “*el régimen previsional, y específicamente el de cotizaciones previsionales, constituye parte del sistema de seguridad social,*

amparado en cuanto derecho fundamental por la Constitución Política en el numeral 18° de su artículo 19, y cuyo desarrollo corresponde al legislador” (STC Rol N°2853, c. 13°), hallando también reconocimiento en su derecho de propiedad. En consecuencia, más allá de lo que señale la parte requirente, existe un evidente interés público comprometido, como ya han señalado las STC Roles N°13.331 y 13.332 (c. 8°).

DÉCIMO TERCERO: Que, la existencia de apremios, como el arresto establecido en el artículo 12 de la Ley N° 17.322, o de delitos, como la apropiación indebida tipificada en el artículo 470 del Código Penal, no contradice lo razonado previamente ni constituye una vulneración al principio de non bis in ídem. Esto se debe a que estas instituciones poseen una naturaleza distinta a la de la capitalización mensual. El arresto, en tanto medida de apremio, tiene un claro interés social y público; si bien comparte con la capitalización el objetivo de proteger las cotizaciones previsionales, cuenta con un estatuto jurídico, una oportunidad de aplicación y unas limitaciones diferentes. Por su parte, el delito de apropiación indebida tiene por finalidad hacer efectiva la responsabilidad penal derivada de la conducta tipificada. En consecuencia, la coexistencia de estas figuras jurídicas no vulnera el principio de non bis in ídem, ya que cada una se dirige a aspectos y consecuencias diferentes, sin que ello implique una doble sanción por el mismo hecho.

DÉCIMO CUARTO: Que, en mérito de todo lo anterior, en opinión de quienes suscriben a este voto, el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad no puede ser acogido, puesto que no se configuran las infracciones alegadas.

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

SE RESUELVE:

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

DISIDENCIA

Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, RAÚL MERA MUÑOZ y HÉCTOR MERY ROMERO, y señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS estuvieron por acoger el requerimiento, únicamente en lo relativo a la impugnación al artículo 22, inciso sexto, de la Ley N° 17.322, teniendo presente las siguientes consideraciones:

1.- Que lo primero que cabe dilucidar es si las disposiciones legales impugnadas pueden ser decisivas en la resolución de la gestión judicial pendiente, y ello porque se trata de una cobranza llevada a cabo por una mutual de seguridad, institución que tiene normas propias para la cobranza de las cotizaciones debidas, cuya naturaleza es también distinta a las que corresponden a otras prestaciones sociales.

2.- Que al efecto hemos de tener presente que las cotizaciones de que hablamos son de cargo del empleador y las reglas propias para su cobro se encuentran en el artículo 18 de la Ley 16.744, que no contempla la capitalización de los intereses. Sin embargo, el artículo 17 de la misma ley, en su último inciso, indica: *“Las cotizaciones que deban integrarse en alguna Caja de Previsión, se considerarán parte integrante de su sistema impositivo, gozando por lo tanto de los mismos privilegios y garantías. Asimismo, el incumplimiento de enterar las cotizaciones tendrá las mismas sanciones que las leyes establecen o establezcan en el futuro para dicho sistema.”* Cabe preguntarse si la regla final, sobre el incumplimiento, se refiere solo a las cotizaciones que deban integrarse en una caja de previsión, o se extiende ello a las correspondientes a todas las cotizaciones para el seguro obligatorio de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, incluidas las que se enteran en una mutual de seguridad, pero incluso en interpretación extensiva, ella nos remitiría solo a las disposiciones correspondientes al sistema previsional antiguo, como veremos.

3.- Que las mutuales son instituciones de seguridad social, desde que está a su cargo un seguro de ese orden y están sometidas a la supervisión de la Superintendencia de Seguridad Social, como expresamente lo dispone el artículo 12 letra e) de la ley 16.744 y el artículo 20 del Decreto 268 de 1968, que aprueba el Estatuto Orgánico de las Mutualidades de Empleadores. Pues bien, siendo así, la Ley 17.322 ya en su encabezado dispone que su contenido se refiere a normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social. En su artículo 1° repite la idea al señalar: *“Las normas establecidas en esta ley se aplicarán a la cobranza de las cotizaciones de seguridad social adeudadas por los empleadores a las instituciones de ese carácter”*. Particularmente relevante parece, al respecto, el inciso segundo del mismo artículo, que indica: *“Cada vez que esta ley, o la legislación relacionada con ella, se refieran a institución o instituciones de previsión social, o a institución o instituciones de seguridad social, se entenderá que sus disposiciones se aplican,*

indistintamente, a cualquiera de ellas o al conjunto de las mismas, según sea el caso. Iguales efectos tendrá, respecto de las cotizaciones, el empleo de los términos "previsionales" o "de seguridad social." Esa normativa, por otra parte, es posterior a la Ley 16.744, de modo que es posible sostener que el artículo 22 inciso sexto de la Ley 17.322 se aplica al caso por la regla de preferencia de la norma posterior.

4.- Que, en cambio, queda excluida la aplicación al caso del Decreto Ley 3.500 y específicamente su artículo 19 inciso 13°, puesto que esa preceptiva se refiere exclusivamente a las cotizaciones del fondo de pensiones, no a toda cotización de seguridad social. Ello aparece con claridad ya en el artículo 1° de tal normativa y se conforma en sus artículos 12 y 19, se suerte tal que en este aspecto, y por la señalada razón formal, compartimos el rechazo del libelo.

5.- Que, en cambio, el artículo 22 inciso sexto de la ley 17.322 sí puede ser decisivo, ya que conforme al mérito del caso puede serle aplicada, de acuerdo con una interpretación jurídica razonable, como ya vimos, de modo que cabe analizar si esa aplicación genera o no efectos inconstitucionales en la gestión pendiente.

6.- Que, en ese supuesto, rigen los mismos argumentos para acoger el requerimiento que ya han sido recogidos en causas anteriores, como por ejemplo ocurre con el voto disidente emitido en la sentencia del rol 14.576 o en el voto por acoger en sentencia de empate rol 15.327, en lo relativo a las reglas que imponen el anatocismo en la liquidación de la deuda en cobranzas previsionales. Particularmente, interesa referirse primero al principio de proporcionalidad, que es el que aparece principalmente vulnerado con la aplicación de la regla pertinente del artículo 22 inciso sexto, que analizamos.

7.- Que el señalado principio, aunque no expresado formalmente en la Carta, aparece indirectamente consagrado a través de varias disposiciones constitucionales, pudiendo mencionarse al efecto los numerales 2, 22 y 26 del artículo 19, según se ha establecido por este Tribunal Constitucional en los roles N°s 280, 1.153, 312, 467, 28, 53, 219, 811, 1.217, 1.254 y en el voto disidente del rol 14.576, por citar algunos ejemplos. El numeral 2 del artículo 19 es pertinente porque la desproporción es manifestación de arbitrariedad, de modo que la proscripción de lo arbitrario incluye a lo desproporcionado. Lo mismo cabe concluir del tenor de los numerales 16 y 22. Añadiremos aquí que el numeral 3 inciso sexto, del mismo artículo 19 de la Carta, al prescribir un procedimiento racional y justo también se opone a la desproporción, por lo mismo que ésta supone lo irrazonable. En suma, toda esa normativa devela la existencia de un principio que excluye del campo constitucionalmente lícito la arbitrariedad y, por ende, la desproporción, ya que la proporción es la conformidad o correspondencia debida entre las partes de una cosa y el todo, o entre aquellas partes entre sí, y son sinónimos de proporcionalidad el equilibrio y la armonía.

Luego, si se pierde o se rompe ese equilibrio o debida correspondencia entre los actos y sus consecuencias, por ejemplo, o entre las diversas consecuencias de un acto, lo que hay es falta de armonía o de equilibrio, es decir, falta de razonabilidad, y un resultado o efecto irrazonable, respecto de sus causas, es un resultado arbitrario, dado que la arbitrariedad se opone justamente a la razonabilidad.

8.- Que por eso la doctrina ha asimilado, también, al exceso como desproporción, entendiendo que existe una prohibición constitucional al respecto, pues el exceso rompe el equilibrio e invierte además el principio de intervención estatal útil, necesaria y respetuosa de la libertad de las personas, de modo tal que la consecuencia resulte ventajosa para el interés general a la vez que todo lo mínimamente perjudicial para los derechos y libertades individuales, que sea posible.

9.- Que en el caso que nos ocupa, siendo lícito el fin perseguido por la norma impugnada, la capitalización de intereses, desde nuestra perspectiva, no es útil para incentivar el pago de las cotizaciones previsionales. No lo es no solo porque estadísticamente no sea posible demostrar que lo fuere, o porque en este caso no haya rendido los frutos esperados por el legislador, sino sobre todo porque si además de la batería de consecuencias que la ley establece para resguardar el derecho del trabajador a no verse perjudicado por la omisión de enterar las cotizaciones debidas, ya de por sí graves, contenidas en el artículo 18 de la Ley 16.744, añadimos el anatocismo, se genera la indeseable, pero más que esperable, consecuencia de elevar a tal punto la deuda, que para muchos empleadores se torne imposible pagarla, de modo que al fin en nada se beneficie al trabajador, en cuyo interés se supone establecida la regla. Cabe atender a que hablamos de intereses moratorios y de multas, lo que es bastante como incentivo para cumplir a tiempo y como sanción, pero si esos intereses, en sí mismos elevados, se capitalizan, y por ende la suma adeudada se aumenta para luego los nuevos intereses volver a capitalizarse, y así sucesivamente, la desproporción respecto de las deudas originales se torna tal, que mucho más cierto es decir que esa regla debilita, dificulta, o imposibilita derechamente el pago de la deuda morosa, antes que propiciarlo.

10.- Que no parece aceptable el razonamiento según el cual sin el anatocismo los empleadores podrían preferir invertir los dineros de estas cotizaciones en su beneficio y pagar tardíamente (o no pagar), aprovechando los beneficios del rédito de esas sumas entretanto, porque eso supone olvidar que a los reajustes e intereses moratorios se une la multa, lo que hace particularmente difícil concordar en que una inversión financiera resulte, aun así, más atractiva para el empleador que enterar las cotizaciones. Desde luego habrá siempre hipótesis de inversiones que puedan reeditar de manera inusualmente alta, pero eso será siempre un albur o un caso excepcional y, en todo caso, si es así



también podría haber réditos que superaran al propio anatocismo, pero el examen de proporcionalidad debe darse en base a las situaciones corrientes o normales, no respecto de hipótesis futuras e inciertas, de alta excepcionalidad.

11.- Que además de no aparecer como mecanismo idóneo ni proporcionado para asegurar el pago, el anatocismo resulta en una afectación al derecho de propiedad del empleador, en este caso con mayor claridad que en otros porque aquí las cotizaciones son de cargo del empresario, y si se elevan desproporcionadamente, como creemos haber demostrado, falta ya una razón jurídicamente válida para justificar su abultado monto, que pasa a ser una merma del dinero del empleador que no responde a un fin social, como lo exige el artículo 19 N°24 de la Carta, en su inciso segundo, para limitar este derecho. El propio artículo 19 N°18 de la Constitución deja de jugar un papel para la especie cuando la seguridad social está resguardada por las otras consecuencias de la mora, y la que se impugna supera ese resguardo y se interna en la desproporción.

12.- Que tampoco es una razón para admitir el anatocismo el que lo haga la Ley 18.010 en su artículo 9°, porque aparte de que esa es una regla legal y no constitucional, cuya adecuación a la Carta Fundamental no nos toca analizar aquí, y de tratarse de una regla que hace excepción a una prohibición general de anatocismo establecida en el artículo 1559 N°3 del Código Civil y a la limitación temporal impuesta por el artículo 804 del Código de Comercio, acontece que aquella ley especial se refiere a obligaciones contractuales, en que las partes se rigen por la autonomía de la voluntad, y no a una obligación legal, como es aquí el caso. Si se quiere un parámetro de comparación debería preferirse para ese ejercicio a las obligaciones de alimentos debidos por ley, pues se ha argumentado sobre la similar calidad de las deudas previsionales y alimenticias, y sin embargo estas últimas no están sujetas al anatocismo.

Redactó la sentencia la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ (Presidenta) y la disidencia el Ministro señor RAÚL MERA MUÑOZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 15.657-24-INA



Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida
Fecha: 05/05/2025

María Pía Silva Gallinato
Fecha: 05/05/2025

Miguel Angel Fernández González
Fecha: 05/05/2025

Raúl Eduardo Mera Muñoz
Fecha: 05/05/2025

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 05/05/2025

Héctor Antonio Mery Romero
Fecha: 05/05/2025



Mario René Gómez Montoya
Fecha: 05/05/2025

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, 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 Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

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

María Angélica Barriga Meza
Fecha: 06/05/2025



43017FD3-263B-47C3-B85C-20B40112DD81

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.