



2025

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 15.398-24 INA

[24 de junio de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO
DEL ARTÍCULO 19, INCISO DECIMOTERCERO, DEL D.L. N° 3.500,
QUE *ESTABLECE NUEVO SISTEMA DE PENSIONES*; Y DEL
ARTÍCULO 8°, INCISO PRIMERO, DE LA LEY N° 17.322, QUE
*ESTABLECE NORMAS PARA LA COBRANZA JUDICIAL DE
COTIZACIONES, APORTES Y MULTAS DE LAS INSTITUCIONES DE
SEGURIDAD SOCIAL*

CARMEN MC INTYRE ASTORGA

EN EL PROCESO RIT D-53432-2018, RUC 18-3-0304892-4, SEGUIDO ANTE EL
JUZGADO DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL DE SANTIAGO

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 18 de abril de 2024, doña Carmen Laura Mc Intyre Astorga deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 19, incisos undécimo, duodécimo, decimotercero y decimoquinto del D.L. N° 3.500, de 1980, que *establece nuevo sistema de pensiones*; del artículo 3, N° 5, de la Ley N° 19.260, que *modifica Ley N° 17.322 y Decreto Ley N° 3.500, de 1980, y dicta otras normas de carácter previsional*, y del artículo 8°, inciso primero, de la Ley N° 17.322, que *establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social*, para que surta efectos en el proceso RIT D-53432-2018, RUC 18-3-0304892-4, seguido ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago.



Por resolución de 24 de mayo de 2024, la Segunda Sala de este Tribunal declaró la admisibilidad parcial del libelo, sólo en lo que respecta a la impugnación dirigida al artículo 19, inciso decimotercero, del D.L. N° 3.500, que establece nuevo sistema de pensiones; y al artículo 8°, inciso primero, de la Ley N° 17.322, que establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social.

En lo demás, la Segunda Sala declaró la inadmisibilidad por concurrir la causal prevista en el artículo 84, N° 6, de la Ley N° 17.997, esto es, la falta de fundamento plausible, conforme a lo resuelto a fojas 75.

Conforme a lo anterior, la preceptiva legal que se impugna en autos, y respecto de la cual se pronunciará esta Magistratura en autos, dispone:

Artículo 19, inciso decimotercero, del D.L. N° 3.500:

*“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.**”*

Artículo 8°, inciso primero, de la Ley N° 17.322:

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

Antecedentes y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Como antecedentes y en cuanto a la gestión judicial pendiente, explica la parte requirente de la señora Carmen Laura Mc Intyre Astorga que esta versa sobre proceso de cobro ejecutivo de cotizaciones previsionales, enderezado en su contra por AFP Modelo S.A., quien la demandó ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago (RIT D-53432-2018), afectos de obtener el pago de deudas previsionales por la exorbitante suma de \$13.146.163.- más reajustes, intereses y costas; monto que -indica la actora- resulta completamente irracional y desproporcionado, considerando que la deuda original era de apenas \$1.105.600.-, lo que implica que por concepto de recargos la deuda ha aumentado en \$12.040.563.-, lo que representa un 1.089% adicional al monto inicialmente adeudado.

A continuación, en cuanto al conflicto constitucional se afirma por la parte requirente que la aplicación de la preceptiva legal impugnada, al caso

particular es de aplicación decisiva, en tanto estas normas ordenan la capitalización mensual de los intereses devengados, mecanismo que ha generado este desmesurado incremento de la deuda, al tiempo que impiden apelar de la sentencia definitiva, salvo que el ejecutado consigne previamente la suma total que la sentencia ordene pagar, lo que afecta su derecho al recurso y al debido proceso, dando la actora por infringido en la especie los artículos 1° y 19, N°s 2°, 3°, 24 y 26 de la Constitución Política de la República.

Argumenta la parte requirente que la aplicación de los preceptos impugnados en este caso concreto no supera el test de proporcionalidad constitucional. Así:

1. Juicio de idoneidad: Lejos de motivar al empleador al cumplimiento, termina generando un incremento tan desmesurado de la deuda que la vuelve impagable, promueve la evasión e impide una revisión judicial efectiva.

2. Juicio de necesidad: Existen medios alternativos menos lesivos para el patrimonio del empleador y sus garantías procesales básicas que permiten igualmente satisfacer el pago de las cotizaciones, como los reajustes legales y un interés razonable, y un recurso de apelación sin consignación previa, sin necesidad de intereses penales aumentados al 50% y además capitalizados mensualmente, con recargos extras en favor de la AFP y obstáculos para recurrir de apelación.

3. Juicio de proporcionalidad en sentido estricto: La aplicación de los preceptos impugnados genera un incremento de la deuda previsional absolutamente desproporcionado que consume gran parte del patrimonio del empleador, al punto de configurar una verdadera expropiación de facto, a lo que se suma una afectación intensa de su derecho al recurso.

Consigna la requirente que la capitalización mensual de intereses y los obstáculos al derecho al recurso aludidos vulneran los principios implícitos de proporcionalidad y debido proceso consagrados en la Constitución, pues si bien el principio de proporcionalidad no está enunciado expresamente en la Carta Fundamental, emana de diversas disposiciones de la misma, especialmente de la prohibición de afectar los derechos en su esencia (art. 19 N° 26), la igualdad ante la ley (art. 19 N° 2), la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos (art. 19 N° 3), la seguridad jurídica (art. 19 N° 26), el deber estatal de proteger a la población y a la familia (art. 1°), y el principio de servicialidad del Estado (art. 1°, inciso cuarto), tal como lo ha reconocido la doctrina y la jurisprudencia de esta Magistratura (cita al efecto: Roles N°s 14707-23- CPR; 9536-20-INA; 9717-20-INA; 14964-23-INA; 14934-23- INA; 14931-23- INA; 14865-23-INA; 14147-23-INA; 14008-23-INA; 13742-2-INA).

Agrega que la aplicación conjunta de las normas impugnadas representa un régimen exorbitante que vulnera el artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental y limita desproporcionadamente el derecho al recurso consagrado en el artículo 19 N° 3, inciso sexto, de la misma, toda vez que nos encontramos frente a un verdadero estatuto legal punitivo y confiscatorio en materia de deudas previsionales, caracterizado por: intereses penales aumentados en un 50%, capitalización mensual de esos intereses agravados,



recargos adicionales a los intereses penales; asignación de un 20% de los recargos en beneficio de la AFP, y exigencia de consignación previa del total de la deuda para poder recurrir de apelación en contra de la sentencia. Lo anterior, estima la requirente, configura un régimen jurídico exorbitante, en conjunto con una deficiente técnica legislativa, al no establecer límites temporales ni cuantitativos a los intereses y recargos, generando un crecimiento exponencial y desmesurado de la deuda previsional que rápidamente sobrepasa con creces el capital, consumiendo una parte sustancial del patrimonio del empleador hasta comprometer su viabilidad económica.

A su vez, se desnaturalización del derecho al recurso y se rompe el justo equilibrio entre los fines de resguardar la seguridad social y los derechos de propiedad y al debido proceso del empleador.

Tramitación y observaciones al requerimiento

El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible parcialmente en los términos ya referidos por la Segunda Sala de este Tribunal, suspendiéndose además el procedimiento en la gestión judicial invocada, conforme consta en resoluciones que rolan a fojas 21 y 75 de autos.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, no fueron formuladas observaciones al requerimiento por aquellas ni éstas.

Vista de la causa y acuerdo

Con fecha 24 de junio de 2024, a fojas 84, fueron traídos los autos en relación.

En audiencia de Pleno del día 2 de enero de 2025 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y sin que se anunciaran abogados para alegar. Con la misma fecha se adoptó el acuerdo, quedando la causa en estado de sentencia.

Y CONSIDERANDO:

I.- EN CUANTO A LO QUE SE REFIERE AL ARTÍCULO 19 INCISO 13° DEL DECRETO LEY 3.500

Las Sras. y Sres. Ministros don Miguel Ángel Fernández, don Raúl Mera, don Héctor Mery, doña Marcela Peredo y doña Alejandra Precht conformaron mayoría para acoger este capítulo del requerimiento por las siguientes razones:

PRIMERO: Que don Jorge Andrés Cruz Campos, por doña Carmen Mc Intyre Astorga presenta requerimiento de inaplicabilidad respecto de dos normas, en



el marco de una gestión judicial pendiente consistente en un juicio ejecutivo de cobranza previsional. El primer precepto impugnado, cuyo requerimiento fue declarado admisible, es el inciso decimotercero del artículo 19 del Decreto Ley 3.500, en cuanto dispone “El interés que se determine en conformidad a lo dispuesto en los incisos anteriores se capitalizará mensualmente”.

SEGUNDO: Que el requirente reclama que esta norma no es idónea para incentivar el pago oportuno de las cotizaciones previsionales, sin que tampoco se trate de una medida necesaria ni proporcional, estimando, en la conclusión, que se vulnera con él lo dispuesto en el artículo 19 Números 2, 3, 24 y 26 de la Constitución Política de la República.

TERCERO: Que el anatocismo consagrado en el inciso pertinente de la norma impugnada y cuyo reclamo ha sido declarado admisible, consiste en la aplicación de intereses sobre intereses o, lo que es lo mismo, en la capitalización de estos. Que el capital genere intereses es completamente legítimo, desde luego, puesto que se trata de las ganancias que dicho capital hubiera podido producir, de haber sido pagado a tiempo. Que esos intereses no puedan ser inferiores a la rentabilidad nominal de los últimos doce meses promedio de todos los fondos de pensiones también es justo, porque el trabajador no puede verse perjudicado en el aumento de sus fondos por el incumplimiento del empleador, e inclusive, que se aplique un interés penal como resultado de la infracción, dice relación con los perjuicios causados.

CUARTO: Que, sin embargo, añadir el anatocismo supera la proporcionalidad debida, que, aunque no expresamente consagrada, está implícita como principio en varios preceptos constitucionales; así, en las normas que se refieren a la igualdad, que la desproporción rompe (artículo 1° inciso primero y artículo 19 N°2 de la Carta) y desde luego también en la que regula las reglas del debido proceso, desde que el artículo 19 N°3, además de garantizar la igual protección de los derechos, contempla las exigencias de un justo y racional procedimiento, lo que también se opone a medidas excesivas o desproporcionadas. De hecho, la propia organización del país como república democrática (artículo 4°) supone también la debida proporción de las medidas administrativas, legislativas y judiciales que puedan adoptarse respecto de los ciudadanos respecto de la restricción o afectación de sus derechos. Finalmente, el artículo 19 N° 26 incluye, desde luego, la proporcionalidad debida, porque es la desproporción lo que puede afectar la esencia misma de cualquiera de las garantías que la Constitución asegura.

QUINTO: Que como se dijera en la sentencia del rol 14.770, de esta magistratura, la propia doctrina se ha pronunciado en contra de la institución del anatocismo (Alfonso Murillo Villar, “Anatocismo: Historia de una prohibición”) y nuestro Código Civil, en su artículo 1559 regla 3° dispone que los intereses atrasados no



producen interés. Ahora bien, la razón de esta general proscripción, o al menos limitación, del anatocismo estriba precisamente en la desproporción que se genera con su aplicación, generando un aumento desmesurado del crédito, que no se condice ni con la obligación original, ni con la corrección monetaria asegurada por la reajustabilidad, ni con las ganancias del capital constituidas por el interés y, ni siquiera, con una sanción justa por la mora, frente a los perjuicios que ésta cause o frente a la calidad de deuda de seguridad social que las cotizaciones invisten.

SEXTO: Que, en efecto, que se trate de una deuda previsional reviste de una gravedad especial a la obligación pues, como se dijo antes, son inclusive dineros del propio trabajador los que se ha omitido enterar en sus fondos previsionales, pero inclusive si ello se estimare delictivo existen las acciones penales para castigar eventuales apropiaciones indebidas, en tanto que en lo estrictamente laboral- previsional la mayor gravedad de la situación de mora se soluciona suficientemente, como se adelantó, con intereses penales y con el rasero que no permite bajar de lo que los fondos hubieren podido ganar, de haber sido enterados a tiempo. Más allá de ello se adentra la normativa en un terreno que ya no asegura el crédito y sus legítimas ganancias, y ni siquiera constituye una sanción civil, o previsional, razonable, sino que excede esos límites y se torna contraproducente respecto del objetivo que interesa, que es asegurar al trabajador el pago de sus cotizaciones.

SÉPTIMO: Que al respecto hay que considerar que todas estas reglas que analizamos se refieren a cotizaciones no enteradas a tiempo. Es decir, lo que cabe analizar es si, dada la mora que ya es un hecho consumado, la norma del anatocismo favorece o perjudica que se cumpla con la obligación. Podría contra argumentarse que la disposición impugnada, junto a las demás que le acompañan, busca una suerte de “prevención general”, para que el empleador evite caer en la mora que así se castiga, pero el caso es que ese es un argumento en abstracto, pues aquí el atraso sí se produjo. Por lo demás esa norma, para ese fin, sigue siendo desproporcionada y, por fin, ha demostrado no ser útil en la especie, como se dijo, pero sobre todo ocurre que cuando la mora ya es un hecho la desproporción se manifiesta en toda su amplitud, porque genera tal efecto de aumento de lo adeudado que, si es que no imposibilita, dificulta en extremo solucionar lo debido, que es lo único que interesa al trabajador y al sistema.

OCTAVO: Que además, y como también se dijera en la sentencia del rol 14.770 antes citada, una consecuencia en abstracto disuasiva pero en concreto exagerada, al punto de perder proporcionalidad o racionalidad, genera una desigualdad inaceptable respecto de otros deudores de obligaciones legales y una infracción a los principios de racionalidad y justicia recogidos en el artículo 19 N°3 de la Carta, cuánto más si, como se dijo, el anatocismo, al contrario de favorecer, termina dificultando el pago de lo debido. Reparemos en que las



obligaciones legales de alimentos pueden legítimamente compararse con la deuda previsional según ha concluido este mismo Tribunal ya desde el año 2007 con la sentencia del rol 576-2006 cuando expresa *“el deber legal que le asiste al empleador de enterar en las instituciones de previsión social los dineros que previamente ha descontado a sus trabajadores para tal propósito, tiene cierta analogía o similitud con el cumplimiento de ciertos ‘deberes alimentarios’*”. Es verdad que algunos de nosotros no llevamos el paralelo al punto de homologar estas deudas para los efectos de la excepción a la prohibición de prisión por deudas que establece la Convención Americana de Derechos Humanos, pero en lo que estrictamente se refiere a la importancia social de la deuda, a los reajustes, intereses y medios de cobranza compulsiva no corporales, sí que concordamos todos en esa similitud. Sin embargo la deuda de alimentos no genera capitalización de los intereses.

NOVENO: Que no basta para solucionar el problema el que la norma establezca una capitalización mensual de los intereses, pues esa periodicidad en sí misma permite un aumento descomunal de la deuda, más allá de su legítimo resarcimiento y de todo incentivo admisible y útil para su pago, cuestión que aparece evidente en el caso concreto que constituye la gestión pendiente.

DÉCIMO: Que se puede intentar sostener la constitucionalidad de la norma que analizamos en base a lo prescrito por el artículo 9° de la Ley 18.010, que permite pactar anatocismo, pero observemos, primero, que hablamos de una norma legal y no constitucional, cuyo examen no nos corresponde, pues no ha sido traída a nuestros estrados ni tiene relación alguna con la gestión judicial pendiente que sostiene este caso. Además, no es una norma que constituya una regla general o dé cuenta de un sistema, sino todo lo contrario, como diremos. Más importante todavía, si cabe, reparemos en que esa norma se refiere a obligaciones contractuales, ámbito en el que rige la autonomía de la voluntad. En ese ejemplo el legislador permite, pero no impone, pactar anatocismo. Por lo demás, como adelantamos, si en materia de derecho privado, en que se puede convenir en todo lo que no esté prohibido, el legislador tuvo que decir expresamente que en las operaciones de crédito de dinero se puede pactar el anatocismo, es porque la regla general es que está prohibido, tal como lo demuestra el artículo 1559 N°3 del Código Civil, y si en derecho privado y respecto de operaciones contractuales no es la regla siquiera el que se permita ese pacto, justamente por la desproporción que genera, cuánto menos puede ser aceptado que la ley imponga esa misma institución para una deuda de origen legal en una materia que no es de derecho privado.

UNDÉCIMO: Que así pues, si la norma del anatocismo se estima sancionatoria, resultaría desproporcionada, pero si se estima simplemente como regla de incentivo para el pago, además de ser igualmente desproporcionada deviene en contraproducente o, en todo caso, en inútil y conlleva un aumento de la deuda



que supera la obligación original corregida, supera el interés de ganancia debida, los perjuicios que se hayan producido y también la protección que con toda justicia cabe asegurar a las cotizaciones previsionales. Luego, la norma atacada vulnera, al menos para el caso concreto, los artículos 19 N°2 y 19 N°3 de la Constitución Política, al establecer una regla gravosa, desproporcionada, que rompe la igualdad ante casos semejantes como las deudas alimentarias y, por consecuencia del desmedido aumento de la obligación, inidónea para su supuesto fin.

DUODÉCIMO: Que de manera adicional, aunque la deuda misma perjudica el derecho de propiedad del trabajador, porque no se trata solo de un crédito a su favor sino de dineros propios, que se le descontaron de su remuneración, cuando esa pérdida se resarce con el capital, el reajuste, los intereses y la regla que asegura no bajar del promedio de las rentas obtenidas por los fondos previsionales en promedio, lo que exceda a ello, como es la capitalización de intereses, ya no protege el derecho de propiedad del trabajador, puesto que lo supera en exceso, y por ende es verdad que pasa, en lo que se refiere solo a ese exceso, a perjudicar el derecho de propiedad del empleador, por moroso que éste fuere, pues lo cobrado entonces va más allá de la deuda con todos sus aumentos legítimos. Por tanto, es una razón adicional en favor del actor la vulneración que efectivamente se produce al artículo 19 N°24 de la Constitución, en su perjuicio, motivos todos por lo que, en este primer punto, el requerimiento deba ser acogido.

II.- EN CUANTO A LA IMPUGNACIÓN DEL ARTÍCULO OCTAVO INCISO PRIMERO DE LA LEY 17.322

Las Sras. y Sres. Ministros don Miguel Ángel Fernández, don Raúl Mera, don Héctor Mery, doña Marcela Peredo y don Mario Gómez conformaron mayoría para acoger este capítulo del requerimiento por las siguientes razones:

DECIMOTERCERO: Que el requerimiento se dirige también en contra de la disposición contenida en el inciso primero del artículo 8° de la ley 17.322 en tanto esta norma dispone que el apelante de la sentencia definitiva “deberá previamente consignar la suma total que dicha sentencia ordene pagar”.

DECIMOCUARTO: Que lo primero que cabe dilucidar es si esta norma puede o no ser decisoria en la gestión pendiente, la cual consiste en un juicio ejecutivo de cobranza laboral en etapa de notificación del mandamiento de ejecución y embargo y requerimiento de pago. En principio podría pensarse que no es la fase procesal en que la norma quepa aplicarse, pero en verdad si se extrema ese criterio tampoco lo sería la de oposición de excepciones, sino solo la de



apelación misma, lo cual obligaría al apelante a recurrir de hecho ante una más que probable declaración de inadmisibilidad por falta de consignación, para hacer pervivir la gestión, exigencia que no parece razonable. El ideal es que la gestión esté constituida por el juicio mismo, y para ello basta que éste exista y que no se haya superado la etapa en que la norma se pueda aplicar, de modo que no haya preterido la oportunidad de reclamarla.

DECIMOQUINTO: Que si eso último no ha ocurrido, hemos de analizar lo prescrito por el artículo 81 de nuestra Ley Orgánica, que dispone que el requerimiento puede intentarse *“en cualquier oportunidad procesal en que se advierta que la aplicación de un precepto legal que pueda ser decisivo en la resolución del asunto resulta contraria a la Constitución”*. Es decir, la ley no exige que actualmente en el proceso se esté aplicando la norma, como ocurriría si se declarara inadmisibile la apelación ya interpuesta, por no consignar lo que el fallo mande pagar, sino que basta que el juicio exista y la aplicación *“pueda ser”* decisiva. Es una formulación en condicional, y se advierte que esa norma puede ser decisiva ya cuando la causa existe, como es el caso, porque el derecho a oponer excepciones está vigente y de fallarse la causa en contra del ejecutado, la norma será fundamental. Tanto más es menester en este tipo de juicios precaver la aplicación de la norma impugnada si, como se dijo, el proceso termina con el fallo y no se puede apelar sin consignar, con lo cual, de no mediar otra gestión distinta, según se explicó (recurso de hecho) la inaplicabilidad resultaría imposible al quedar firme la sentencia definitiva.

DECIMOSEXTO: Que, despejado ese punto, hemos de considerar que para este tipo de juicios la apelación del fallo definitivo sí está acordado por la ley, de modo que el problema no consiste en determinar la extensión del derecho al recurso, ni en cuanto a qué tipo de resoluciones lo generen, ni tampoco en cuanto a qué remedios procesales asegure. En la especie se trata, por mandato legal, de un recurso de apelación que se concede respecto de la sentencia definitiva de primer grado.

DECIMOSEPTIMO: Que, siendo así, no resulta racional, como es la exigencia del artículo 19 N°3 de la Constitución Política, que el recurso de apelación se conceda, pero de inmediato se limite con una carga pecuniaria tal, que importe pagar todo lo que ordena ese mismo fallo que así se quiera impugnar. Evidentemente el legislador pudo conceder el recurso solo en lo devolutivo, si quería impedir que mediante recursos infundados se dilatara el pago de lo debido, pues esa solución no hace tabla rasa del recurso que se dice conceder, ni genera desigualdades, pero con la regla que estableció sí que genera efectos inconstitucionales.

DECIMOCTAVO: Que, en efecto, particularmente en un juicio de cobranza previsional, en que están en juego no solo el capital y sus reajustes, sino



intereses penales que van recargando la deuda considerablemente con el paso del tiempo, la carga de pagar aquello que justamente se discute mediante las excepciones, sobre todo con la limitación y exigencias que para ellas prevé el artículo 5° de la ley 17.322, implica en la práctica denegar el mismo recurso que se dice conceder, afectando así la tutela judicial efectiva al convertir al derecho a apelar en aparente para muchos ejecutados, o al menos particularmente gravosa, para todos. Adicionalmente, esta exigencia o requisito del recurso, cuyo incumplimiento acarrea inadmisibilidad, cercena en su esencia el derecho a recurrir y con ello vulnera también el artículo 19 N°26 de la Constitución Política.

DECIMONOVENO: Que esta situación se agrava considerablemente si se atiende a que estamos en sede de un procedimiento que permite el arresto del deudor moroso, de suerte que el ejecutado arriesga su libertad y aun así se le impide o dificulta notablemente apelar (pese a decirse que se le confiere ese recurso) respecto del fallo que resulta decisivo para un aspecto tan central de una de las más caras garantías constitucionales.

VIGÉSIMO: Que aunque se trate de una deuda previsional, con toda la importancia que nadie puede dudar que esta materia tiene, ello no puede ser obstáculo al legítimo ejercicio del derecho de defensa, que incluye hacer efectivo el recurso que la ley provee, precisamente para casos de excepciones que ella misma permite oponer, sin transformar ese recurso en aparente, con la excusa de que no debe postergarse el pago, lo que, como antes se dijo, perfectamente pudo solucionarse con la regla de la concesión de la apelación solo en el efecto devolutivo.

VIGÉSIMO PRIMERO: Que todo lo anterior adquiere más importancia si se atiende a que no se trata de apelaciones de resoluciones intermedias, cuya concesión pueda dilatar el pleito, no puede usarse esta apelación como medio de reclamar formalismos menores, asuntos preliminares o de segundo orden: se trata de la apelación de la sentencia definitiva, de la decisión final del juicio, de modo que ese recurso, además de estar legalmente concedido, tenía que estarlo (ese, u otro que permitiera el doble conforme), por disposición del artículo 19 N°3 de la Carta, ya que el derecho al recurso contra la decisión final es parte del debido proceso, y no puede sujetarse a una cortapisa tan poco razonable como lo es pagar aquello mismo que se impugna, finalmente.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que la norma requerida genera, ya en abstracto, un segundo efecto inconstitucional, porque produce una evidente desigualdad entre los deudores de cotizaciones previsionales, y una desigualdad, para mayor gravedad, que discrimina contra los económicamente más débiles. En efecto, los ejecutados de mayores recursos económicos, ante un mismo atraso, ante una misma cantidad debida, incluso, podrán –quizás- apelar, porque



tendrán la capacidad de consignar lo que el fallo mande pagar. Las pequeñas empresas o las personas naturales de menor fuerza económica, en cambio, verán imposibilitado el recurso en apariencia concedido, por justa que pueda ser su causa, o al menos por justo (desde que lo consagra la ley) que sea su derecho a recurrir. No existe razón alguna que justifique esa diferencia que en los hechos se da y ello no puede negarse. No cabe, para estos ministros, aducir que la desigualdad es fáctica y no jurídica porque la regla en sí no hace distinciones, pues las normas jurídicas regulan la conducta humana en sociedad y, por ende, si en los hechos generan desigualdades por su propia estructura o contenido, aunque éste no exprese en sí un desequilibrio en lo literal de su texto, cabe considerar que sí vulneran la igualdad ante la ley que la Constitución protege.

VIGÉSIMO TERCERO: Que, en consecuencia, la aplicación de la norma en su parte impugnada, al caso de la gestión pendiente, redundaría en infracción al artículo 19 N°2, N°3 incisos primero y sexto, y N°26 de la Constitución Política de la República, por lo cual este segundo capítulo del requerimiento también será acogido.

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 A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARAN INAPLICABLES LA FRASE “EL INTERÉS QUE SE DETERMINE EN CONFORMIDAD A LO DISPUESTO EN LOS INCISOS ANTERIORES SE CAPITALIZARÁ MENSUALMENTE.”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 19, INCISO DECIMOTERCERO, DEL D.L. N° 3.500, Y LA FRASE “SI EL APELANTE ES EL EJECUTADO O LA INSTITUCIÓN DE PREVISIÓN O DE SEGURIDAD SOCIAL, DEBERÁ PREVIAMENTE CONSIGNAR LA SUMA TOTAL QUE DICHA SENTENCIA ORDENE PAGAR, DE ACUERDO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO ANTERIOR.”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 8°, INCISO PRIMERO, DE LA LEY N° 17.322, EN EL PROCESO RIT D-53432-2018, RUC 18-3-0304892-4, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL DE SANTIAGO.**
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIASE.**



DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de la Presidenta del Tribunal, Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ y de las Ministras señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y señora CATALINA LAGOS TSCHORNE, quienes estuvieron por rechazar, íntegramente, el requerimiento, por las siguientes razones:

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO CONSTITUCIONAL SOMETIDO A DECISIÓN DE ESTA MAGISTRATURA

1°. Que, doña Carmen Laura Mc Intyre Astorga solicita la inaplicabilidad del inciso decimotercero del artículo 19 del D.L. N° 3.500, en la parte que establece como medio de determinación del interés derivado del no pago oportuno de cotizaciones de seguridad social, la capitalización mensual de intereses, y del inciso primero del artículo 8 de la Ley N° 17.322, en lo que dice relación con la consignación previa para deducir un recurso de apelación por la parte ejecutada, para que dicha declaración surta sus efectos en el proceso RIT D-53432-2018, RUC 18-3-0304892-4, seguido ante el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago.

2°. Que, se alega que la aplicación de los preceptos impugnados resulta contraria: (i) al principio de proporcionalidad, que, de conformidad con lo expuesto por la actora, *“si bien no está enunciado expresamente en la Carta Fundamental, emana de diversas disposiciones de la misma, especialmente de la prohibición de afectar los derechos en su esencia (art. 19 N°26), la igualdad ante la ley (art. 19 N°2), la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos (art. 19 N°3), la seguridad jurídica (art. 19 N°26), el deber estatal de proteger a la población y a la familia (art. 1°), y el principio de servicialidad del Estado (art. 1° inciso 4°)”* (fojas 5); (ii) al derecho al debido proceso contenido en el artículo 19 N° 3, inciso sexto de la Constitución; y, (iii) al derecho de propiedad, previsto en el artículo 19 N° 24 del texto constitucional.

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

3°. Que, el inciso decimotercero del artículo 19 del D.L. N° 3.500 establece un sistema agravado de pago de cotizaciones previsionales, consistente en que éstas, en caso de retardo, se enterarán considerando no sólo el monto de lo adeudado más reajustes e intereses, sino que, además, la capitalización mensual de éstos últimos. De ahí que prevea una hipótesis de anatocismo.

4°. Que, en cuanto al conflicto de constitucionalidad alegado a su respecto, refiere la actora que el anatocismo resulta contrario al principio de proporcionalidad, en tanto *“no ha demostrado ser una medida idónea para incentivar el pago oportuno de las cotizaciones previsionales”*, agregando que existen *“medios alternativos menos lesivos para el patrimonio del empleador”*, que permiten cumplir con dicho objetivo, como *“un interés razonable”* (fojas 4), concluyendo que la aplicación del inciso decimotercero del artículo 19 del D.L. N° 3.500 *“genera un incremento de la deuda previsional absolutamente desproporcionado que consume gran parte del patrimonio del empleador, al punto de configurar una verdadera expropiación de facto”* (fojas 5), lo que afectaría, a su vez, su derecho de propiedad.

5°. Que, en relación con la primera de las alegaciones, cabe apuntar, en primer lugar, que el requerimiento incurre en un error al someter a un mismo examen de proporcionalidad dos normativas completamente distintas, las que responden tanto a objetivos como a ámbitos de aplicación propios e independientes, de manera tal que un análisis conjunto no resulta teóricamente correcto ni jurídicamente admisible.

Conviene 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 una 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. De ahí que el escrutinio en cuestión no resulte adecuado si, en un mismo ejercicio, se somete a evaluación medidas que obedecen a parámetros distintos.

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 (CONTESE, Jorge (2017): “Proporcionalidad y derechos fundamentales”. En: Pablos Contreras y Constanza Salgado (Eds.): Manual sobre derechos fundamentales. Santiago de Chile: LOM, pp. 285-322).

6°. 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 sólo 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, consagrado en el artículo 19 números 18 y 16 de la Carta Constitucional, respectivamente.

7°. 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, 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. A diferencia de lo argüido por la requirente, no resulta procedente que esta Magistratura cuestione el mérito de dicha definición, así como tampoco la eficacia de los efectos de una política pública como la diseñada por el legislador al instaurar el anatocismo en el ámbito previsional.

En efecto, el Mensaje de la iniciativa de ley que introdujo la disposición impugnada en 1993 -a saber, la Ley N° 19.260, que modifica la Ley N° 17.322 y el Decreto Ley N° 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 contenido en el inciso decimotercero del artículo 19 del Decreto Ley N° 3.500 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”*.

8°. Que, en lo relativo a la necesidad, cabe observar el límite establecido por el legislador en las normas impugnadas consiste en que en ningún caso la capitalización puede fijarse por períodos inferiores a un mes. Es decir, se toma la precaución de imponer restricciones temporales al mecanismo, tornándolo eficiente, 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 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.

A este respecto, esta Magistratura ha reconocido que la capitalización mensual del interés *“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 Roles N° 3722, c. 29°. Criterio reiterado en STC Roles N° 15.439-24, c. 6°; 15.736.24, c. 6°; y 15.747-24, c. 6°).

En la misma línea, ha señalado que el interés sobre interés procede por haber el deudor incurrido en mora, esto es, *“la dilación o tardanza en cumplir con una obligación, por lo común la de pagar cantidad líquida 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. 12° y 13. Citada en STC Rol N° 15.479-24, c. 5°).

9°. Que, en relación con la proporcionalidad en sentido estricto, el requerimiento esgrime una argumentación que refiere a los efectos en el

patrimonio del empleador y en sus activos, exponiendo que se trata de una “verdadera expropiación de facto”, lo que excedería con crecer la finalidad de incentivar el pago y resarcir al trabajador, transformándose un “mecanismo confiscatorio” (fojas 5). A este respecto, se observa que la requirente, además de incurrir en un error conceptual al confundir las instituciones de expropiación y confiscación –esto último se desarrollará a continuación–, desatiende que el precepto legal impugnado tiene su fundamento en la protección del trabajador y el resguardo a su derecho a la seguridad social, por lo que existe un evidente interés público comprometido del que no puede prescindirse (véanse STC Roles N° 13.331 y 13.332).

10°. Que, finalmente, en cuanto a la alegación referida al derecho de propiedad, en primer lugar, es necesario descartar que en la especie se esté frente a “una confiscación encubierta” (fojas 8). El término confiscación hace referencia a la privación de la propiedad (y su consecuente transferencia al patrimonio estatal) que se impone como sanción penal. Esta puntualización del sentido atribuible al concepto resulta atendible en nuestro contexto sobre todo si se tiene presente que el texto constitucional utiliza el término “confiscación” sólo en una de sus disposiciones, a saber, el literal “g” de su artículo 19 número 7, que establece que “[n]o podrá imponerse la pena de confiscación de bienes, sin perjuicio del comiso en los casos establecidos por las leyes; pero dicha pena será procedente respecto de las asociaciones ilícitas”. Por consiguiente, habida cuenta de que el precepto impugnado no prevé una consecuencia jurídica que pueda calificarse como sanción, ni mucho menos, como pena, resulta necesario descartar la concurrencia de tal figura en este caso.

11°. Que, sin perjuicio de lo anterior, de todas formas resulta pertinente analizar si en la especie concurre una afectación de la garantía contenida en el artículo 19 N° 24 de la Constitución, en los términos descritos por la requirente.

Sobre el particular, esta Magistratura ha señalado que 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, 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 N° 24 de la Carta Fundamental. 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)”* (GUILLOFF, Matías y SALGADO, Constanza (2021): “Derecho de propiedad”. En: Pablo Contreras y Constanza Salgado (Eds.). *Curso de Derechos Fundamentales*. Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, p. 659).

La distinción recién transcrita es relevante para el presente caso, pues permite precisar que la vulneración de la propiedad que reclama la requirente se refiere a una afectación de su faz subjetiva, en tanto la impugnación del precepto legal en cuestión se funda en que por su aplicación *“se consume una parte sustancial del patrimonio del empleador hasta comprometer su viabilidad económica”* (fojas 7).

12°. Que, así las cosas, la supuesta afectación del derecho de propiedad de la requirente, debe necesariamente ser descartada, en la medida que no puede encuadrarse como tal en ninguna de las hipótesis recién señaladas: por un lado, en la medida que se alega una vulneración de la faz subjetiva del derecho de propiedad, la medida dispuesta en el inciso decimotercero del artículo 19 del D.L. N° 3.500 no puede constituir una limitación; y, por otro, tampoco concurre una hipótesis de privación, en tanto el antecedente del cobro de los intereses capitalizados –que configuraría la afectación ilegítima del derecho de propiedad alegada por la requirente– es la celebración de un contrato de trabajo que da lugar al surgimiento de una obligación legal, consistente en el pago de las cotizaciones previsionales en favor del trabajador.

De esta manera, el legislador estableció legítimamente la figura del anatocismo como consecuencia del retardo en el cumplimiento de la referida obligación, 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 N° 24 del texto constitucional; ni mucho menos podría serlo de la faz objetiva del referido derecho, en razón de lo expuesto.

13°. Que, más aún, sostener que el establecimiento de una obligación de fuente legal vulnera el derecho constitucional de propiedad del sujeto obligado, porque produce consecuencias económicas a su respecto, implicaría limitar de manera injustificada una de las funciones esenciales del Estado, cual es, la función legislativa o nomogenética. Dicho de otro modo, la protección constitucional del derecho de propiedad no puede limitar las posibilidades del Estado de establecer obligaciones legales, pues, como ya se señaló, la Constitución no garantiza la integridad del patrimonio privado a todo evento.

14°. Que, en mérito de lo razonado, en opinión de estas Ministras, el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 19, inciso decimotercero del D.L. N° 3.500 no puede ser acogido, al no configurarse ninguna de las infracciones constitucionales denunciadas por la requirente.

2. SOBRE EL ARTÍCULO 8, INCISO PRIMERO DE LA LEY N° 17.322

15°. Que, por otro lado, el requerimiento de autos solicita la declaración de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 8 de la Ley N° 17.322, en cuanto establece la obligación del ejecutado de consignar previamente la suma total que la sentencia definitiva ordene pagar, para efectos de recurrir de apelación en su contra.

Como reproche de constitucionalidad, expone la actora que “*al condicionar el ejercicio del derecho al recurso de apelación a la consignación previa de la totalidad de la deuda así incrementada*” se estaría afectando “*desproporcionadamente la garantía constitucional de acceso a la revisión judicial, que constituye un elemento esencial de un racional y justo procedimiento*”, lo que produciría “*una desnaturalización del derecho al recurso*” (fojas 7-8).

Si bien la requirente asimismo discurre sobre una afectación al principio de proporcionalidad en virtud de la aplicación del inciso primero del artículo 8 de la Ley N° 17.322, lo cierto es que las alegaciones a este respecto carecen de sentido, y constituyen, en gran medida, meros complementos de los argumentos desarrollados a propósito del inciso decimotercero del artículo 19 del D.L. N° 3.500, por lo que el presente acápite se abocará únicamente a analizar el reproche vinculado a la garantía del derecho al recurso.

16°. Que, el precepto impugnado delimita el recurso de apelación en el contexto de un procedimiento laboral de carácter ejecutivo en que se persigue el pago de cotizaciones de seguridad social, y se encuentra regulado en la Ley N° 17.322, que establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social.



17°. Que, en su formulación original, el artículo 8 de la Ley N° 17.322 rezaba: *“En los juicios a que se refiere esta ley, el recurso de apelación sólo procederá contra la sentencia definitiva de primera instancia, y previa consignación de la suma total que dicha sentencia ordene pagar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior”*. En este sentido, se observa que, aunque la fórmula textual es diversa a la actualmente vigente, la consignación previa como requisito de procedencia de la apelación se remonta al texto de la Ley N° 17.322 publicado en el Diario Oficial el 19 de agosto de 1970.

El mensaje presidencial en virtud del cual se inició la tramitación del proyecto de ley que se convertiría en la Ley N° 17.322, señaló que había sido materia de especial preocupación del Gobierno *“el estudio de las causas que provocan el considerable atraso que es posible advertir en la percepción, por los institutos de previsión, de las imposiciones, aportes y multas que le son adeudados por patrones y empleadores”* (Historia de la Ley N° 17.322, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, p. 3).

Así, el proyecto en cuestión buscaba resolver las deficiencias observadas en el diseño y funcionamiento de los juicios de cobranza previsional, enfatizando la necesidad de unificar las reglas procesales aplicables a este tipo de juicios; y de establecer reglas especiales a su respecto, en atención a las características particulares de la cobranza previsional.

18°. Que, en este sentido, el mensaje presidencial explicita lo siguiente:

“Una de las principales causas del atraso en el cobro de las imposiciones, aportes y multas, la constituyen los diversos procedimientos judiciales aplicables en la actualidad en los institutos de previsión. Dichos procedimientos, ideados en función de la especial situación de cada uno de los organismos a cuyas leyes orgánicas fueron incorporados han llegado a ser, por su multiplicidad, factor de innumerables tropiezos y dificultades. (...)”

De allí que el proyecto consigne los artículos de ley mediante los cuales se establece un solo procedimiento ejecutivo para la cobranza judicial de imposiciones, aportes y multas en los diversos institutos de previsión. Para ello, se ha partido de dos ideas fundamentales: de una parte, mantener la competencia que en lo tocante a este punto tienen actualmente los tribunales del trabajo, cuidando, eso sí, de aclararla en forma de que afecte al cobro que pretenda realizar cualquiera institución de previsión; de la otra, haciendo aplicable, a la ejecución respectiva, el procedimiento ejecutivo establecido en el Título I del Libro III del Código de Procedimiento Civil, con las modificaciones que son indispensables para hacerlo más breve y expedito aun y para adaptarlo a la especial naturaleza de la obligación que se trata de hacer efectiva. (...). Las modificaciones que el proyecto introduce al procedimiento ejecutivo ordinaria son, substancialmente, las que se refieren a las excepciones que el ejecutado pueda oponer, que se hallan limitadas a las de los números 3°, 7°, 9°, 11°, 17° y 18°



del artículo 464 del Código de Procedimiento Civil y a las dos señaladas en los números 1º y 2º del artículo 3º del proyecto; a las notificaciones, que deberán hacerse en la forma dispuesta en los artículos 519 y 520 del Código del Trabajo, con la salvedad de que éstas y demás actuaciones judiciales podrán ser cumplidas por los Receptores de los Tribunales de Justicia a que se refiere el párrafo 5 del Título XI del Código Orgánico de Tribunales; y al recurso de apelación en contra de las sentencias definitivas, que sólo podrán interponerse consignando previamente la suma total que en ella se ordene pagar” (Historia de la Ley N° 17.322, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, p. 3; énfasis agregado).

19°. Que, la formulación actualmente vigente del artículo 8, inciso primero de la Ley N° 17.322 fue introducida en virtud del artículo 1, número 11, literal “a” de la Ley N° 20.023, que modificó la Ley N° 17.322, el Código del Trabajo y el D.L. N° 3.500, de 1980, publicada en el Diario Oficial el 31 de mayo de 2005; y dispone: *“En el procedimiento a que se refiere esta ley, el recurso de apelación sólo procederá en contra de la sentencia definitiva de primera instancia, de la resolución que declare negligencia en el cobro señalado en el artículo 4º bis, y de la resolución que se pronuncie sobre la medida cautelar del artículo 25 bis. Si el apelante es el ejecutado o la institución de previsión o de seguridad social, deberá previamente consignar la suma total que dicha sentencia ordene pagar, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior”*. Como es dable observar, se delimita la consignación previa, especificando que se trata de un requisito de procedencia de la apelación en la medida que el apelante sea el ejecutado o la institución de previsión o de seguridad social.

En el Mensaje que dio inicio a la tramitación del proyecto de ley que se convertiría en la Ley N° 20.023, se señala que se tuvo en consideración que *“el sistema de Seguridad Social en Chile, se financia sobre la base de las cotizaciones efectivamente enteradas, motivo por el cual el cobro de las mismas reviste el carácter de esencial y su cumplimiento es de interés público”*. En este contexto, se plantea que la morosidad sostenida en el pago de las cotizaciones *“podría provocar el desfinanciamiento de este sistema y, en consecuencia, la falta de protección del trabajador y su grupo familiar”*. Más aún, se destaca que *“el impacto que produce el no pago de este tipo de cotizaciones repercute potencialmente en el aumento de los costos y la cobertura de las pensiones mínimas y asistenciales otorgadas por el Estado”*; para luego concluir enfatizando la relevancia de esta iniciativa legislativa para disminuir *“la morosidad en el pago de las cotizaciones previsionales con el objeto de resguardar y hacer efectivos los derechos previsionales y laborales de los trabajadores. Esto significará, en el futuro, mejores pensiones para ellos y una mejor focalización en las personas más necesitadas de los beneficios de pensión mínima garantizada por el Estado y de Pensiones Asistenciales”* (Historia de la Ley N° 20.023, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, pp. 3-4).

20°. Que, la Ley N° 17.322 establece un conjunto de disposiciones que delimitan la particular fisionomía de los procesos ejecutivos en que se persigue el cobro de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social, cuyo conocimiento, a partir de la dictación de la Ley N° 20.022, que crea los Juzgados Laborales y Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional en las comunas que indica, compete, por regla general, a estos últimos (cfr. artículo 421 del Código del Trabajo, introducido por el artículo 14, número 2 de la Ley N° 20.022).

Dicha fisionomía, como se sigue tanto del Mensaje que inició la tramitación del proyecto que dio lugar a la Ley N° 17.322, como de aquel que dio lugar a la Ley N° 20.023 (que, como se señaló, vino, en definitiva, a formular el texto actualmente vigente del precepto en cuestión), ha sido diseñada con el objetivo de entregar las herramientas procesales eficientes que permitan obtener el pago de determinadas obligaciones de fundamental relevancia para garantizar tanto los derechos de los trabajadores como la estabilidad del sistema de seguridad social.

21°. Que, sin perjuicio de tales consideraciones, que permiten escudriñar el sentido y objetivos del diseño procesal establecido en virtud de la Ley N° 17.322, cabe tener presente la naturaleza laboral del juicio que constituye la gestión pendiente de autos, lo que incide en su marco normativo, en tanto resultan aplicables en lo pertinente las reglas que rigen los procedimientos laborales contenidas en el Código del Trabajo, y en particular, aquellas que gobiernan los juicios ejecutivos en materias laborales.

22°. Que, en cuanto al conflicto de constitucionalidad alegado por la actora, debe repararse en que el precepto impugnado es una disposición que delinea la fisionomía del recurso de apelación respecto de ciertos procedimientos, y en este sentido, incumbe al ámbito normativo del debido proceso, que corresponde a un entramado normativo de rango legal, cuya subsistencia institucional es garantizada por el artículo 19 N° 3, inciso sexto de la Constitución.

De este modo, tal como ha sido refrendado constantemente por esta Magistratura, cabe recordar que la Carta Fundamental no asegura un contenido específico y determinado del debido proceso, sino que asegura la subsistencia del instituto a nivel legal -aunque su fisionomía pueda variar-; garantizando ciertos elementos de continuidad, como garantías mínimas que conforman su racionalidad y justicia. Así, la Constitución delega *“en el legislador la potestad para definir y establecer sus elementos (STC Roles N°s 576 y 1557). De esta manera, es claro que no existe un modelo único de expresión de las garantías integrantes del debido proceso en Chile (STC Rol N° 1838). [...] es el legislador el órgano competente para establecer los mecanismos procesales necesarios para asegurar la garantía del debido proceso en los procedimientos*

específicos que deba regular conforme a su propia naturaleza” (STC Rol N° 2.204-12, cc. 13° a 15°).

23°. Que, este Tribunal ha señalado que en el caso de los procedimientos laborales *“el reconocimiento de la asimetría de poder entre los intervinientes de la relación laboral, sumado a que las obligaciones del empleador poseen una naturaleza alimentaria respecto del trabajador o trabajadora, dan cuenta de que el estándar de ‘racionalidad y justicia’ impuesto al legislador por el artículo 19 N° 3 de la Constitución, habilitan a la ley para poder crear justificadamente un procedimiento diferenciado y estructurado en instituciones procesales propias que, incluso, se pueden alejar del proceso civil tradicional, fundados en el objetivo de brindar una tutela jurisdiccional efectiva y eficiente a los derechos de las y los trabajadores” (STC Rol N° 14.619-23, c. 18°).*

24°. Que, a su vez, respecto de los procedimientos ejecutivos, esta Magistratura ha señalado que *“un procedimiento de ejecución no está exento del cumplimiento de las reglas del debido proceso a su respecto. Es natural que las garantías de racionalidad sean menos densas, se reduzcan plazos, pruebas, se incrementen las presunciones, etcétera. Todo lo anterior incluso es exigido desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Es así como el legislador puede desarrollar procedimientos en el marco del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (artículo 14.3, literal c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y que tengan a la vista la naturaleza de los intereses en juego. En tal sentido, el ejercicio de reglas de garantía lo podemos situar dentro de los procedimientos de menor entidad. En segundo lugar, los procedimientos ejecutivos se pueden dar en un contexto de única instancia y sin necesidad de propiciar impugnaciones latas. Justamente, el sentido de este tipo de procedimientos es alejarse de modalidades de amplia discusión e impugnación. Sin embargo, aun en las circunstancias plenamente ejecutivas, la intervención de la justicia, mediante un “recurso sencillo y rápido” (artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), debe contener un sentido finalista y constitucional en relación al procedimiento.” (STC Rol N° 13.067-2022, considerando 8°).*

25°. Que, en el procedimiento en cuestión confluyen las características propias de los procedimientos laborales, como también, aquellas de los procedimientos ejecutivos, de lo que se sigue que en virtud de las disposiciones que delimitan su fisionomía, configurando en definitiva el debido proceso en este ámbito, se persigue *“el objetivo primordial de un efectivo y oportuno cobro de los créditos laborales, como también evitar incidencias innecesarias y que limitan las excepciones, sin vulnerar las garantías del ejecutado, pero que otorgan efectividad a los derechos de los trabajadores y el acceso a la justicia” (STC Rol N° 13.029-22, c. 16°).*

Más aún, la naturaleza previsional de la obligación cuyo cobro se

persigue resulta de fundamental relevancia para efectos de caracterizar el procedimiento de autos, y es por ello que la Ley N° 17.322 estableció reglas especiales para estos efectos -entre ellas, el precepto cuya inaplicabilidad se solicita-, teniendo en consideración la necesidad de establecer mecanismos eficientes para asegurar los derechos constitucionales de los trabajadores, así como el interés público comprometido en la protección del sistema de seguridad social.

26°. Que, el derecho al recurso es un componente del debido proceso en tanto debe ser considerado por el legislador a la hora de delinear las garantías que permitan asegurar la racionalidad y justicia de los procesos jurisdiccionales en virtud del mandato del inciso sexto del artículo 19, N° 3 de la Constitución. Sin embargo, “[...] *la exigencia constitucional del derecho al recurso como componente del debido proceso, depende de múltiples circunstancias sistémicas y de contexto procesal, o incluso concretas, y no configura un requisito de validez del juicio per se*” (STC Rol N° 2.798-15, c. 16°).

En este sentido, las regulaciones que puedan producirse en el ámbito normativo del debido proceso, y del derecho al recurso como componente de dicho instituto, *no afectan* su contenido, sino que lo *configuran* (véase SALGADO, Constanza. 2017. Límites y restricciones a los derechos fundamentales. En Pablo Contreras y Constanza Salgado (eds.): *Manual sobre Derechos Fundamentales*. Santiago de Chile: LOM, p. 244).

27°. Que, lo recién señalado no implica contradecir la existencia de los elementos que este Tribunal ha identificado como presupuestos básicos del debido proceso.

Como es sabido, esta Magistratura ha señalado en múltiples ocasiones que entre los elementos que permiten asegurar la racionalidad y justicia de los procedimientos jurisdiccionales, se encuentran el derecho a la acción, el emplazamiento, la publicidad de los actos jurisdiccionales, la adecuada defensa y asesoría de abogados, la rendición de prueba y la posibilidad de objetar aquella de la contraria, la bilateralidad de la audiencia, y la existencia de recursos para impugnar las sentencias dictadas por tribunales inferiores (véanse, entre otras: STC Roles N° 478-06, 1.557-09, 2.111-11, 2.799-15, 3.119-16, 4.222-18, 5.979-19, 6.962-19, y 7.311-19).

Sin embargo, la decisión respecto de la manera en que dichos presupuestos básicos toman forma como garantías de la racionalidad y justicia de un procedimiento determinado, corresponde al legislador, que es el órgano competente para determinar la fisonomía del debido proceso, labor que tiene lugar cada vez que éste diseña un procedimiento jurisdiccional en particular.

28°. Que, de este modo, “una discrepancia de criterio sobre la decisión adoptada por el legislador en materia de recursos o mecanismos impugnatorios



no resulta eficaz y pertinente por sí misma para configurar la causal de inaplicabilidad, que en tal carácter establece el artículo 93, N° 6, de la Constitución Política de la República. (Ver STC 1448 c. 43; 1838 c. 19; 2853 c. 21; 6411 c. 12; 6972 c. 12, entre otras)” (STC Rol N° 12.695-22, c. 12°).

En este sentido, a menos que se observe una vulneración del debido proceso en el sentido de constatarse no la existencia de distintas maneras de configurar la justicia y racionalidad del proceso, sino la ausencia de tal configuración; o que, en virtud de dicha regulación se constate una afectación ilegítima de otro derecho constitucional, es necesario, en atención a la presunción de constitucionalidad que obra a favor de la producción normativa del legislador y de la deferencia razonada debida al mismo, que su competencia reservada para diseñar el instituto sea respetada por parte de esta Magistratura.

29°. Que, al efectuar la ponderación de los intereses jurídicos involucrados al crear las reglas que dan forma a un procedimiento, el legislador *“debe considerar no sólo el derecho al recurso que tienen las partes del litigio, sino también el derecho que tiene toda persona que acude al aparato judicial de que sus pretensiones sean conocidas a través de un procedimiento sin dilaciones indebidas. Esto último sólo será posible si se considera la naturaleza del asunto y las características de los derechos tutelados, pues estos elementos sirven de guía para encontrar las formas procedimentales que sean adecuadas o idóneas”* (STC Rol N° 14.619-23, c. 23°).

30°. Que, en atención a lo dicho, el derecho de recurrir no implica que siempre se deba permitir apelar ni tampoco que, si se permite, los requisitos de procedencia de la apelación deban ser los mismos en todo caso, pues las condiciones en que se conceda la revisión podrán ser diferentes según el procedimiento.

Así, en el caso del procedimiento de cobranza en cuestión, el diseño del debido proceso tiene como consideración fundamental las características propias de la relación laboral, así como la especial naturaleza de la obligación que se busca ejecutar.

En este contexto, se constata que el precepto cuya constitucionalidad se impugna en estos autos se orienta a evitar la dilación en el pago de las cotizaciones del trabajador adeudadas por el empleador. Así, previendo que el ejercicio del derecho a recurrir por parte del empleador podría importar una postergación del derecho del trabajador a que sus cotizaciones sean debidamente enteradas, el legislador estableció una carga de consignación previa como requisito para la procedencia del recurso de apelación deducido en contra de la sentencia en virtud de la que se ordena el pago de tales cotizaciones.



31°. Que, así las cosas, al no configurarse el reproche de constitucionalidad formulado por la requirente, el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del inciso primero del artículo 8 de la Ley N° 17.322 también debe ser rechazado.

PREVENCIONES

La Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS previene que rechaza la inaplicabilidad del artículo sólo en relación al 8° de la Ley 17.322, por los siguientes motivos:

1°. El precepto impugnado relativo a la exigencia de la consignación previa si el apelante es el ejecutado o la institución de previsión o de seguridad social, cuenta con razonabilidad suficiente toda vez que “resulta lícito garantizarlo [el pago] mediante la carga de consignación previa a la interposición del recurso de apelación” (STC Rol N°12.886-22, c.20°). En ese entendido, tal consignación “sólo da cuenta de una fórmula encaminada a evitar que el ejercicio del derecho a recurrir, por parte del empleador, pueda postergar el derecho a ser restituido en lo suyo, que posee el trabajador” (STC Rol N°2938-2015, c. 4°).

2°. Cabe recordar que el procedimiento ejecutivo tiene por objeto la recuperación de dineros pertenecientes al trabajador, por lo que la obligación que dispone el artículo 8 de la Ley N°17.322 “no cierra al empleador moroso el acceso a la Justicia, no le impide la posibilidad de apelar, ni le exige depositar dineros propios para recurrir” (STC Rol N°2938-2015, c. 3°), desde que, perteneciendo los fondos retenidos al trabajador, lo que cabe es que cumpla con su obligación de enterarlos a la Administradora de Fondos de Pensiones que corresponda. Así también, este Tribunal ha señalado que en el caso de las cotizaciones previsionales “se está en presencia de dineros pertenecientes o de propiedad del trabajador, tutelados por el artículo 19 N°24 de la Constitución Política de la República, habida consideración que tales cotizaciones se extraen de la remuneración devengada a favor del afiliado” (STC Rol N°3722-2017, c. 20°).

3°. De esta manera, la consignación previa sólo da cuenta de una fórmula legislativa encaminada a evitar que el ejercicio del derecho a recurrir, por parte del empleador, pueda postergar el derecho a ser restituido en lo suyo, que posee el trabajador. En tanto, el pago de las cotizaciones previsionales aparece como un imperativo constitucional, que fue incorporado a nivel legal por el D.L N°3.500 y por la Ley N°17.322, y que reviste importancia no solo para el trabajador, sino que para la sociedad en su conjunto. (STC 13907-22). Atendiendo a que “su régimen diferenciado está establecido en atención a resguardar el interés público comprometido en el derecho constitucional a la



seguridad social y a la mantención del orden público económico” (STC Rol N°2536-2013, c. 11°).

El Ministro señor MARIO GÓMEZ MONTOKA previene que estuvo por rechazar el requerimiento sólo respecto del cuestionado anatocismo, contemplado en el artículo N° 19, inciso decimotercero, del Decreto Ley N° 3.500, teniendo en consideración los argumentos de la disidencia expuestos bajo el párrafo I., en su numerales 6° a 14°.

Y, en cuanto a la estimatoria del requerimiento de inconstitucionalidad de la frase “si el apelante es el ejecutado o la institución de previsión o de seguridad social, deberá previamente consignar la suma total que dicha sentencia ordene pagar, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior”, contenida en el artículo 8°, inciso primero, de la Ley N° 17.322,” comparte las razones vertidas en el párrafo II, considerandos Decimotercero a Vigésimo Tercero, de esta sentencia.

Redactó la sentencia el Ministro señor RAÚL MERA MUÑOZ; la disidencia, la Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE, y las prevenciones, la Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS y el Ministro señor MARIO GÓMEZ MONTOKA, respectivamente.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 15.398-24 INA.

Daniela Beatriz Marzi Muñoz
Fecha: 25/06/2025

María Pía Silva Gallinato
Fecha: 24/06/2025

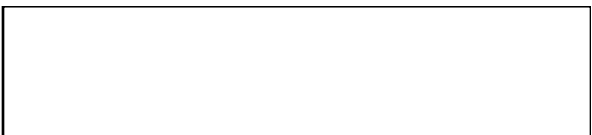
Miguel Angel Fernández González
Fecha: 24/06/2025

Raúl Eduardo Mera Muñoz
Fecha: 24/06/2025

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 25/06/2025

Héctor Antonio Mery Romero
Fecha: 24/06/2025

Marcela Inés Peredo Rojas
Fecha: 24/06/2025



Mario René Gómez Montoya
Fecha: 24/06/2025

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

0000114
CIENTO CATORCE

María Angélica Barriga Meza
Fecha: 26/06/2025



49D5A8F1-F012-4549-954D-962AFE30CED5

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.