

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 15.500-2024

[11 de junio de 2025]

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

CORPORACIÓN MUNICIPAL DE QUELLÓN PARA LA EDUCACIÓN,
SALUD Y ATENCIÓN AL MENOR

EN EL PROCESO RIT P-57-2023, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS DEL
TRABAJO DE CASTRO, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE
PUERTO MONTT BAJO EL ROL N° 231-2024 (LABORAL COBRANZA)

VISTOS:

Que, con fecha 3 de junio de 2024, la Corporación Municipal de Quellón para la Educación, Salud y Atención al Menor requiere la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 19 incisos undécimo, duodécimo y decimotercero del D.L. N° 3.500, de 1980, que establece nuevo sistema de pensiones, y del artículo 3°, N° 5, de la Ley N° 19.260, para que ello incida en el proceso RIT P-57-2023, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo



de Castro, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt bajo el Rol N° 231-2024 (Laboral Cobranza).

Tramitación

Por resolución de la Segunda Sala de fecha 17 de junio de 2024, a fojas 21, el requerimiento fue acogido a trámite, ordenándose la suspensión del procedimiento.

Con fecha 9 de julio de 2024, a fojas 28, la misma Sala declaró admisible el requerimiento sólo en la impugnación al artículo 19, inciso decimotercero del D.L. N° 3.500, en la oración *“El interés que se determine en conformidad a lo dispuesto en los incisos anteriores se capitalizará mensualmente”*, e inadmisibles en lo demás.

Precepto legal 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.

[...].”

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 del Trabajo de Castro se tramita juicio sobre cobro de cotizaciones previsionales bajo el RIT P-57-2023, el cual tiene su origen en demanda ingresada por A.F.P. Planvital S.A. el 3 de febrero de 2023 ante el mismo tribunal por cotizaciones impagas detalladas en Resolución N° 1448392, de fecha 23 de Enero de 2023, por la suma de \$17.842.564, más intereses penales y reajustes contemplados en el artículo 19 del D.L. 3.500, de 1980 y sus modificaciones.

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 13 de mayo de 2024.



En contra de dicha resolución, presentó un recurso de apelación para ante la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, el cual se encuentra pendiente de resolución por dicho 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 impagables.

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 29 de julio de 2024, a fojas 171, formuló observaciones A.F.P. Planvital S.A., solicitando el rechazo del requerimiento.

Afirma la requerida que en caso de declararse la inaplicabilidad de la preceptiva cuestionada se producirían efectos perjudiciales aún mayores a derechos constitucionales.

Así, expone de permitirse que se aplique un interés y recargos menores a los que señala la ley, se estaría afectando de forma notable el futuro de las prestaciones de seguridad social del afiliado, pues estaría perdiendo por un lado la rentabilidad que le habría significado que su empleador le enterara sus



cotizaciones oportunamente en su cuenta de capitalización individual, y por el otro no existiría compensación de ninguna clase de dicha pérdida de utilidad.

Agrega que los intereses penales y recargos legales que se reclaman como inconstitucionales son determinados y fijados por la Superintendencia de Pensiones conforme a la letra s) del artículo 3) del D.F.L. 101 de 1980, el que no ha sido impugnado.

Por ello, asegura que en el caso de que esta Magistratura acogiera el requerimiento de autos, lo cierto es que los jueces de fondo no podrían desconocer la fuerza vinculante de la referida norma.

En cuanto al fondo del asunto, plantea la requerida que la principal finalidad de las normas cuestionadas es obtener el pago íntegro y oportuno de las cotizaciones e incentivar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los empleadores.

Ello, indica, se enmarca claramente dentro de una política legislativa de incentivos y de compensaciones para el cumplimiento de obligaciones de seguridad social, por lo que la normativa impugnada tiene una justificación en el bien común.

En cuanto a la supuesta infracción al principio constitucional del *non bis in idem*, argumenta la requerida que el fundamento de la preceptiva cuestionada es la recuperación de la rentabilidad perdida por el no pago oportuno de las cotizaciones y la mitigación de la pérdida de valor del dinero en el tiempo, y no constituye una sanción penal como lo pretenden los libelos de inaplicabilidad.

Enfatiza que la obligación previsional tiene su origen en la ley, y en el derecho constitucionalmente reconocido a la seguridad social.

Por ello, recalca que el fin perseguido es establecer un interés superior al de las obligaciones convencionales con el objeto de que el empleador no prefiera pagar otras deudas por sobre las previsionales.

Finaliza la requerida indicando en relación a la supuesta afectación al derecho de propiedad, que hasta ahora los únicos afectados son los afiliados con el no pago oportuno de las cotizaciones previsionales, quienes a futuro verán disminuida su pensión de jubilación.

Con fecha 16 de agosto de 2024, a fojas 236 fueron traídos los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de Pleno del día 28 de enero 2025, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados Fernando



Barría Chavarría, por la parte requirente y Johanna Hinrichsen Parra por la parte requerida, y se adoptó acuerdo, conforme certificación de la relatora.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, traídos los autos en relación y luego de verificarse la vista de la causa, se procedió a votar el acuerdo respectivo, obteniéndose el resultado que a continuación se enuncia:

La Presidenta del Tribunal, Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ y las Ministras, señoras NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, CATALINA LAGOS TSCHORNE, y el Ministro señor MARIO RENÉ GÓMEZ MONTOYA, votaron por rechazar la acción deducida.

Por su parte, los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, RAÚL MERA MUÑOZ, HÉCTOR MERY ROMERO, y las Ministras, señoras MARCELA PEREDO ROJAS y ALEJANDRA PRECHT RORRIS, estuvieron por acoger el requerimiento.

SEGUNDO: Que, en esas condiciones, se ha producido empate de votos, con lo cual, atendido el quorum exigido por el artículo 93, inciso primero, N° 6, de la Carta Fundamental para acoger un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, y teniendo en cuenta, de la misma forma, que por mandato del literal g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, el voto del Presidente de esta Magistratura no dirime un empate, como el ocurrido en el caso *sub-lite*, y, no habiéndose alcanzado la mayoría para acoger el presente requerimiento de inaplicabilidad, éste deberá ser necesariamente desestimado.

VOTO POR RECHAZAR

La Presidenta del Tribunal, Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ, y las Ministras, señoras NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, CATALINA LAGOS TSCHORNE, y el Ministro señor MARIO RENÉ GÓMEZ MONTOYA, votaron por rechazar la acción deducida

1°. Que, la Corporación Municipal de Quellón para la Educación Salud y Atención al Menor 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, para que dicha declaración surta sus efectos en el recurso de apelación conocido por la Corte de Apelaciones de Puerto Montt bajo el Rol N° 231-2024-Laboral Cobranza, en el marco del proceso seguido bajo RIT P-57-2023, RUC 23- 3-0030128-2 ante el

Juzgado de Letras del Trabajo de Castro, por estimar que su aplicación resulta contraria al principio *non bis in ídem*, al principio de no enriquecimiento injusto, y al principio de proporcionalidad, previstos en el artículo 19 N°s 2 y 3 de la Constitución, y al artículo 5, inciso segundo del texto constitucional, en relación con los artículos 14.7 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y 8.47 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Asimismo, alega la afectación de su derecho de propiedad consagrado en el artículo 19 N° 24 de la Carta, en concordancia con el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

2°. Que, el precepto legal impugnado 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 el inciso decimotercero del artículo 19 del D.L. N° 3.500 prevea una hipótesis de anatocismo.

3°. Que, de acuerdo con lo expuesto por la actora, en cuanto al primero de los vicios alegados, la inconstitucionalidad radicaría en que el anatocismo importaría la imposición de una nueva sanción respecto de un hecho ya castigado, lo que contravendría el principio *non bis in ídem* consagrado en el artículo 19 N° 3 del texto constitucional, así como en los artículos 14.7 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y 8.47 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Así, señala la requirente que el no pago oportuno de las cotizaciones previsionales del trabajador se castiga múltiples veces y de diversas formas en nuestro ordenamiento jurídico, citando, al efecto, la multa contemplada en el artículo 22 letra a) de la Ley N° 17.322; el delito de apropiación indebida previsto en el artículo 470 N° 1 del Código Penal; y la orden de arresto regulada en el artículo 12 de la Ley N° 17.322.

4°. Que, sin embargo, la hipótesis que permite hacer aplicable el referido principio no concurre en el caso de autos, en tanto el anatocismo no es una sanción (véanse STC Roles N° 2536-13, c. 24°; 13.331-22, c. 16°; y 14.761-23, c. 3° del voto por rechazar). 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 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° 7897-19, cc. 12° y 13°).

5°. Que, sin perjuicio de lo anterior, tal como se razonó en STC Roles N° 15.439-24, 15.736.24 y 15.747-24, la existencia de apremios, como el arresto establecido en el artículo 12 de la Ley N° 17.322, o de tipos penales, como el delito de apropiación indebida previsto en el artículo 470 del Código Penal, no constituye una vulneración al principio de *non bis in ídem*, toda vez que se trata de instituciones que poseen una naturaleza distinta a la de la capitalización mensual de intereses.

Al respecto, es posible sostener que el arresto, en tanto medida de apremio, consiste en un mandamiento de autoridad que persigue compeler al pago de la cantidad adeudada (Diccionario Panhispánico del Español Jurídico). Por su parte, el delito de apropiación indebida tiene por finalidad hacer efectiva la responsabilidad penal derivada de la conducta tipificada. El anatocismo, en cambio, es un mecanismo particular de reajuste de lo adeudado por disposición legal. De este modo, los fundamentos de dichas instituciones jurídicas son distintos, aun cuando -por la naturaleza de la deuda- les subyace un claro interés social y público.

En consecuencia, en la medida que obedecen a finalidades distintas, la coexistencia de estas figuras jurídicas no supone castigar dos veces un mismo hecho, por lo que tampoco se verifica una afectación al principio de *non bis in ídem* (véanse STC Roles N° 12.539-2021 y 12.527-2021).

6°.Que, en cuanto al segundo de los vicios identificados, relativo a una afectación del principio de interdicción del enriquecimiento injusto que, de acuerdo con la requirente, se reconoce implícitamente en el artículo 24 del Código Civil a través de la alusión a la equidad, resulta preciso observar que el requerimiento no alcanza el estándar de fundamentación suficiente que posibilite un pronunciamiento de esta Magistratura, pues no llega a desarrollar cuál sería el vicio ni cómo se produciría, limitándose a transcribir incisos de los numerales 2 y 3 del artículo 19 de la Constitución, sin precisar su vinculación con el principio invocado.

Aun así, es necesario advertir que el control normativo que realiza este Tribunal tiene como parámetro el propio texto constitucional, por lo que alegar la vulneración de un principio consagrado a nivel legal escapa del ámbito de ejercicio de la competencia prevista en el artículo 93, inciso primero, N° 6 de la Constitución. Incluso más, la situación en la que un precepto legal contraviene un principio de la misma jerarquía normativa evidentemente corresponde a un asunto de mera legalidad, relativo a la interpretación de las fuentes de rango legal que puedan resultar aplicables al caso concreto, cuestión que le corresponde dilucidar al juez de fondo y no a esta Magistratura.

7°. Que, en todo caso, tal como se ha señalado por la doctrina y ha sido recogido por este Tribunal, un escenario como el descrito por la requirente no

implica en forma alguna una hipótesis de enriquecimiento injusto, toda vez que no basta un enriquecimiento de una parte y empobrecimiento de la otra para que ésta se configure, sino que, además, se requiere que no exista una causa que justifique dicha ganancia, lo que exige ausencia de culpa del pretendido empobrecido -en este caso, la requirente-, 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”* (PEÑAILILLO, Daniel (2003): “Obligaciones”. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, p.113. Referenciado en STC Rol N° 7897-2019 y, recientemente, en STC Roles N° 15.439-24, 15.736.24 y 15.747-24).

8°. Que, respecto del tercer vicio invocado, se alega la vulneración del artículo 19 N° 2 inciso primero, y 3 inciso sexto de la Constitución, en tanto la aplicación del precepto impugnado contravendría el principio de proporcionalidad y, especialmente, el principio de proporcionalidad de las penas.

Sin perjuicio de que, tal como ya se señaló, el anatocismo no tiene un carácter de sanción y, por ende, no resulta aplicable algún razonamiento vinculado con la noción de “pena”, resulta conveniente precisar, en cuanto a los términos generales de la alegación, que el examen de proporcionalidad consiste en una estructura escalonada de razonamiento que se articula en base a cuatro pasos de análisis de la medida que establece la norma impugnada, a saber: (1) la existencia de un fin legítimo, (2) su adecuación, (3) la necesidad de la medida y, (4) su proporcionalidad en sentido estricto.

Al respecto, Jorge Contesse Singh ha señalado, en relación con la determinación de la legitimidad del fin que persigue la medida, que el Estado no puede hacer cualquier cosa, y que debe utilizar su poder para atender a los fines para los cuales ha sido constituido, de modo tal que, una desviación de los fines que constitucionalmente se imponen al Estado, configuraría la ilegitimidad de la medida examinada. En cuanto a la idoneidad o adecuación, el autor plantea que debe reflexionarse en torno a si la medida examinada es o no es eficaz, es decir, si permite razonablemente lograr el objetivo legítimo que el Estado persigue a través de la medida, en definitiva, determinar si es idónea como medio. Respecto de la necesidad de la medida, el examen consiste en determinar si aquella es eficiente, es decir, determinar si la autoridad ha optado por utilizar el medio menos lesivo o restrictivo de los derechos fundamentales involucrados para dar cumplimiento al fin legítimo perseguido. Finalmente, en relación con la proporcionalidad en sentido estricto, es menester determinar el nivel de afectación de el o los derechos involucrados, y establecer si dicha afectación se encuentra justificada por la importancia que la medida bajo escrutinio tiene (atendida su finalidad legítima, y los bienes y derechos que pretende proteger o realizar). En otras palabras, ello implica

analizar si los beneficios que se obtienen con la medida son mayores o no al grado de afectación de los otros derechos involucrados (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).

9°. 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.

10°. Que, en relación con la adecuación, en ejercicio de las competencias que para ello le entrega la Constitución, el legislador estimó que la figura del anatocismo resulta idónea para alcanzar los fines antedichos, no siendo procedente que esta Magistratura cuestione el mérito de dicha definición, en la medida que se constata que se trata de una figura que establece un poderoso incentivo para que el pago de las cotizaciones se efectúe de manera oportuna, siendo un medio que evidentemente tiene la aptitud de lograr el objetivo perseguido.

Más aún, el Mensaje de la iniciativa de ley que introdujo la disposición impugnada en 1993 -a saber, la Ley N°19.260, que modifica la Ley N°17.322 y el Decreto Ley 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*” (Historia de la Ley N° 19.260, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 4).

11°. 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°).

12°. Que, finalmente, el requerimiento alega que el principio de proporcionalidad en sentido estricto se vería afectado, en virtud de una argumentación que asume que el precepto tiene por objeto resguardar el orden público económico. De esta forma, se plantea que el orden público económico no se vería afectado por la supresión de los intereses establecidos en el precepto, pero sí se vería quebrantado cuando al empleador se le castiga de manera abusiva, como sucedería en el caso de autos. A este respecto, es preciso observar que la parte requirente no funda el contenido ni la prevalencia que da a la noción de orden público económico en disposiciones constitucionales específicas que justifiquen su pretensión de hacer ceder un resguardo legislativo de derechos de consagración expresa a nivel constitucional. De ahí que, en tanto el precepto legal impugnado tiene su fundamento en la protección del trabajador y el resguardo a su derecho a la seguridad social, existe un

evidente interés público comprometido del que no puede prescindirse (véanse STC Roles N° 13.331 y 13.332).

13°. Que, finalmente, en cuanto al cuarto vicio alegado, la parte requirente plantea que el pago del monto adeudado con la capitalización mensual de intereses afectaría su derecho de propiedad consagrado en el artículo 19 N° 24 de la Constitución.

Sin embargo, tal como esta Magistratura ha señalado en ocasiones anteriores, 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).

14°. Que, así las cosas, en realidad, la supuesta afectación del derecho de propiedad alegada por la requirente debe necesariamente ser descartada, en la medida que no puede encuadrarse como tal en ninguna de las hipótesis recién señaladas, toda vez que no se trata de una limitación ni de una privación del derecho de propiedad. En este caso, el antecedente del cobro de los intereses sobre intereses que la parte requirente califica como afectación ilegítima de su derecho de propiedad es la celebración de un contrato de trabajo que da lugar 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 objetivo del derecho de propiedad en los términos establecidos en el inciso segundo del artículo 19 número 24 del texto constitucional ni tampoco como una afectación del aspecto subjetivo de dicho derecho, en los términos del inciso tercero de la misma disposición.

15°. 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, no garantiza la integridad del patrimonio privado a todo evento.

16°. Que, en mérito de lo razonado, en opinión de estas Ministras y este Ministro, el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad 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.

VOTO POR ACOGER

Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, RAÚL MERA MUÑOZ, HÉCTOR MERY ROMERO, y las Ministras, señoras MARCELA PEREDO ROJAS y ALEJANDRA PRECHT RORRIS, estuvieron por acoger el requerimiento:

CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD

1°. La gestión judicial pendiente es el proceso de cobranza RIT P-57-2023, RUC 2330030128-2, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Castro, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, por recurso de apelación, bajo el Rol N°231-2024. Proceso iniciado por AFP PLANVITAL en



contra de la Corporación Municipal de Quellón para la Educación, Salud y Atención al Menor, por el incumplimiento en el pago de las cotizaciones previsionales de los trabajadores individualizados en la Resolución N°1448392, de fecha 23 de Enero de 2023, con un monto nominal ascendente \$ 17.842.564, más intereses penales y reajustes contemplados en el artículo 19 del D.L. 3.500 de 1980 y sus modificaciones.

2°. La Corporación Municipal de Quellón para la Educación Salud y Atención al Menor afirma que la aplicación del artículo 19, incisos undécimo, duodécimo, y decimotercero, del D.L. N°3500 y del artículo 3 N°5, de la Ley N°19.260, transgrede el principio *non bis in ídem*, el principio de no enriquecimiento injusto, y el principio de proporcionalidad, contenidos en el artículo 19 N°2 y N°3, y el artículo 5, inciso segundo, de la Constitución en relación con los artículos 14.7 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y el Artículo 8.47 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Así como también la afectación al derecho de propiedad consagrado en el artículo 19 N°24 de la Constitución.

3°. Habiéndose, a fojas 28 y 29, declarado inadmisibile el reproche formulado al artículo 19, incisos undécimo, duodécimo, y decimotercero, primera parte, del D.L. N°3500, relativos al reajuste, interés penal y tasa para la determinación de este último aplicables en el cálculo de las cotizaciones impagas, y al artículo 3 N°5, de la Ley N°19.260, sustituido por la Ley N°21.023 de 2017, que eliminó los beneficios de las administradoras de fondos de pensiones en materia de intereses de las cotizaciones previsionales adeudadas, el análisis de constitucionalidad a esta Magistratura le corresponde referirse exclusivamente a las alegaciones relativas al efecto contrario a lo dispuesto en el artículo 19 N°24 de la Constitución que genera la aplicación de 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 Decreto Ley N°3.500.

II. MECANISMOS PARA EXIGIR EL PAGO DE COTIZACIONES PREVISIONALES

4°. En caso de incumplimiento en el pago de las cotizaciones previsionales a un trabajador, el sistema normativo chileno ha creado una serie de instrumentos en aras de resguardar la seguridad social garantizada en nuestra Carta Fundamental, siendo la utilización de la capitalización mensual de intereses, impugnado en autos, uno de ellos.

El artículo 19 del D.L N°3.500, establece, por un lado, obligaciones al empleador derivadas del no pago oportuno de las cotizaciones previsionales de los trabajadores. A saber: i) Deber de declararlas en la Administradora de

Fondos de Pensiones correspondiente, so pena de la aplicación de una multa a beneficio fiscal de 0.75 UTM por cada trabajador; ii) Pagar las cotizaciones impagas, reajustes, intereses y recargos.

Por otro lado, determina la aplicación de las sanciones penales contenidas en el artículo 467 del Código Penal, para las siguientes conductas: i) apropiarse o distraer el dinero proveniente de las cotizaciones que se hubiere descontado de la remuneración del trabajador; ii) omitir retener o enterar las cotizaciones previsionales de un trabajador o declare ante las instituciones de seguridad social, y iii) pagar una renta imponible o bruta menor a la real.

Y, por último, fija la prohibición de percibir recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo, sin acreditar previamente estar al día en el pago de dichas cotizaciones. Por el contrario, los empleadores que hayan pagado dentro del plazo que corresponda las cotizaciones previsionales, tendrán prioridad en el otorgamiento de recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo.

5°. En relación con los mecanismos para el cálculo de las cotizaciones impagas, el artículo 19 del D.L N°3.500, en primer lugar, fija el reajuste de la deuda previsional de acuerdo con la variación diaria del Índice de Precios al Consumidor (I.P.C) mensual del período comprendido entre el mes que antecede al mes anterior a aquel en que debió efectuarse el pago y el mes que antecede al mes anterior a aquel en que efectivamente se realice el pago.

En segundo término, establece el interés aplicable. De forma que para cada día de atraso la deuda reajustada devengará un interés penal equivalente a la tasa de interés corriente para operaciones reajustables en moneda nacional a que se refiere el artículo 6° de la ley N°18.010, aumentado en un 50%.

Y, finalmente, fija la forma para determinar el interés, esto es, la aplicación de la tasa vigente al primer día del mes inmediatamente anterior a aquél en que se devengue el interés, a través de su capitalización mensual. De forma que los intereses producidos en cada periodo se agregan al capital de la deuda para calcular los intereses del periodo siguiente, y así sucesivamente, esto es, el mecanismo de cálculo de “interés sobre interés”.

Sumado a lo anterior, anticipa eventuales cálculos del reajuste e interés penal que resulten inferiores al interés para operaciones no reajustables que fije la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, o a la rentabilidad nominal de los últimos doce meses promedio de todos los Fondos de Pensiones, ambas aumentadas en un cincuenta por ciento. En ese escenario, el legislador dispone que debe ser aplicada la mayor de estas dos tasas, caso en el cual no corresponderá aplicación de reajuste antes señalado.

III. ANATOCISMO: CAPITALIZACIÓN MENSUAL DE INTERESES

6°. El precepto legal impugnado establece la capitalización mensual de los intereses, figura legal denominada tradicionalmente como “*Anatocismo*” que permite cobrar de manera exponencial los intereses sobre intereses no pagados.

De esta forma, “[e]l anatocismo consiste en que los intereses devengados por el crédito y no pagados al acreedor se capitalizan y devengan a su vez intereses, esto es, se producen intereses de intereses.

Existe una desconfianza general hacia la institución, pues se presta a abusos y puede traducirse para el deudor en una verdadera catástrofe; de ahí que el Derecho Romano haya terminado por prohibirla totalmente, lo que se mantuvo durante el Medievo y en algunas legislaciones contemporáneas, como el Código alemán (Art. 289); el Código francés la aceptó con limitaciones (Art. 1154), que impiden los abusos: sólo por demanda judicial o convención posterior respecto de intereses debidos a lo menos por un año completo. Disposición semejante contiene el Código italiano (Art. 1283), pero reducido el plazo a seis meses.” (Abeliuk Manasevich, R. (2014) *Las Obligaciones, Tomo 1*, 6° Edición, Thomson Reuters, p. 241).

Desde esta óptica, el “anatocismo ha sido por mucho tiempo una institución «maldita» en el sentido de ser necesaria su persecución hasta intentar conseguir su desaparición” (Murillo Villar, A. (1999) “Anatocismo: Historia de una Prohibición”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, N°69, p. 497 y 511).

7°. En Chile, “la tendencia ha sido a prohibir el anatocismo, que en la práctica se suele denominar interés compuesto. De hecho, nuestro Código Civil, estableció en el art. 2210 que se prohibía pactar intereses sobre intereses, pero esta norma fue derogada por la ley N°18.010, que, por el contrario, permitió que los intereses se capitalizaran en cada vencimiento o renovación, siempre que se trate de períodos que no fueran inferiores a 30 días (art. 9 LOCD). Al derogarse la prohibición en el Código Civil, por el principio de autonomía privada se llega a la conclusión de que el anatocismo está permitido en las obligaciones de dinero que no deriven de operaciones de crédito de dinero. Es cierto que el art. 1559 N° 3 del Código dispone que “Los intereses atrasados no producen interés” (art. 1559.3° CC), pero parece referirse sólo a los intereses moratorios y, en todo caso, no excluye que las partes puedan acordar lo contrario. Aunque al parecer para las obligaciones derivadas de actos de consumo sólo cabría calcular los intereses sobre los saldos insolutos (del capital) (art. 38 LPDC)” (Corral Talciani, H. (2023) *Curso de Derecho Civil. Obligaciones*, Thomson Reuters, p. 30).

De ello se desprende la existencia de un anatocismo convencional y otro de origen legal. Ninguno de ellos exentos de críticas por parte de la doctrina especializada. A modo ejemplar, Goldenberg en relación con el derecho del consumidor, señala: “El principal problema lógico se presenta cuando tratamos del “anatocismo convencional” reconocido en el primer inciso del citado artículo 9°, puesto que este parece suponer que las partes se encuentran en una igual posición negociadora, de modo tal que las partes pueden prever las ventajas e inconvenientes del pacto. No obstante, queda claro que esta idea es ajena al planteamiento de una relación de consumo, y, en particular, de consumo financiero, cuestionamiento que se acrecienta si se concluye que la cláusula no puede ser estimada como abusiva en los términos del artículo 16 de la Ley N°19.496 porque su posibilidad se encuentra amparada por la Ley N°18.010” (Goldenberg Serrano, J. (2021) *El Sobreendeudamiento del Consumidor: Un análisis desde la prevención hasta la solución concursal*, Thomson Reuters, p. 125).

8°. El anatocismo legal contemplado en el artículo 19 inciso decimotercero del Decreto Ley N°3.500, que establece nuevo Sistema de Pensiones, fue incorporado por el artículo 3° de la Ley 19.260 de 1993. Los objetivos de la reforma legislativa se basaron en 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” (BCN, Mensaje en Sesión 35, Legislatura 323, Historia de la Ley N°19.260, p.3).

En el marco de la discusión legislativa, se plantearon problemas con la implementación de dicha disposición, así, la “H. Senadora señora Feliz reiteró los conceptos expuestos en la discusión general, que la llevan a estar en desacuerdo con esta disposición. Si bien coincidió en la necesidad de establecer para la mora consecuencias económicas tales que incentiven el pago oportuno, estimó que la capitalización de intereses puede hacer tan gravosa la obligación que imposibilite el pago. Dejó constancia que, a su juicio, debería seguirse un criterio similar al establecido en el artículo 53 del Código Tributario.

La mayoría de la Comisión, por el contrario, luego de haber analizado la disposición citada por la H. Senadora señora Feliú, compartió la idea de que los empleadores no son deudores de dinero comunes y corrientes sino meros tenedores de fondos de terceros, que, si los deducen de las remuneraciones el día 30 de cada mes, pueden conservar lícitamente hasta por diez días.

Subrayaron que es posible calcular con toda precisión el daño que produce al trabajador la falta de entero oportuno de sus cotizaciones, en relación a la rentabilidad que le habrían reportado, lo que no ocurre en el caso de los impuestos. Estuvieron contestes, finalmente, con la proposición del Mensaje, de que la sanción económica contempla una situación similar a la existente en el mercado, de intereses capitalizados, no obstante, los reparos que este mecanismo, como criterio legislativo general, merece a algunos de los HH. señores Senadores que suscribieron esta posición.

Advirtió la Comisión, no obstante, que se suscitaría un problema de importancia si se aplica la capitalización a toda la deuda acumulada, ya que las cifras se alzarían a cantidades muy difíciles de solventar; por lo que se mostró partidaria de regular, en forma transitoria, la puesta al día, a fin de que quienes paguen no estén afectos a esta nueva fórmula de aplicación de los intereses.” (BCN, Primer Informe de Comisión de Trabajo, Historia de la Ley N°19.260, p.22).

Posteriormente, en la Comisión de Hacienda se aclaró que “[e]l fundamento de esta modificación dice relación -según la explicación proporcionada por el señor Subsecretario de Previsión Social- con la conveniencia de equiparar el costo del dinero que los empleadores destinan al pago de las cotizaciones previsionales con el ofrecido por el sistema financiero, de modo que no se vean aquellos incentivados a dejar de pagar las cotizaciones oportunamente. (BCN, Informe de Comisión de Hacienda, Historia de la Ley N°19.260, p.111).

IV. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

9°. La parte requirente, a fojas 5 y 6 del expediente señala: *“en la mencionada causa RIT P-57-2023 sustanciada ante el Juzgado de Letras de Castro, actualmente en la I. Corte, en virtud de lo prescrito en el Artículo 19 incisos 11, 12 y 13 del Decreto Ley N°3.500, a la deuda de cotizaciones morosas que le está siendo cobrada a la Corporación, no solo se le aplica un reajuste correspondiente al Índice de Precios al Consumidor, por cada día de mora, sino que también se le recarga un interés penal correspondiente al interés corriente para operaciones reajustadas en moneda nacional, aumentada en un 50%. Así lo indica la resolución que constituye el título ejecutivo de la AFP demandante y lo confirma el Tribunal en fallo de primera instancia. en la mencionada causa. [...]Así, una deuda de cotización previsional aumenta su valor en más de 6 veces y se transforma por las operaciones matemáticas consagradas en la normativa cuya aplicación se impugna en este acto, en una verdadera desproporción jurídica.”.*

Además, a fojas 12 agrega: *“Así, el interés penal y las tasas establecidas en los incisos 11, 12 y 13 del Artículo 19 del Decreto Ley N°3500, y su modificación prevista en el artículo 3 N°5 de Ley N°19.620, son usureras por ser*

desproporcionadas, por tanto, abusivas. Dicha situación genera inevitablemente un extremo sobreendeudamiento en quienes, según el Tribunal, deben cotizaciones previsionales morosas. En dicha cuantía desproporcionada encuentra directamente su origen y razón en la aplicación del Artículo 19 inciso 11, 12, 13 del Decreto Ley N°3.500, y el artículo 3 N°5 de la Ley N°19.260. De esta manera, el cobro en exceso o abuso, al ser desproporcionada e injusta, vulnera su derecho de propiedad”.

10°. Como se dijo, la declaración de inadmisibilidad de las alegaciones relativas al reajuste, interés penal y tasa para la determinación de este último aplicables en el cálculo de las cotizaciones impagas, contenidos en los incisos undécimo, duodécimo, y decimotercero, primera parte del artículo 19 del D.L N°3.500, trae como consecuencia que el análisis de constitucionalidad se centre en el mecanismo fijado por el legislador para determinar el interés, es decir, la capitalización mensual de intereses.

De esta forma, lo que ha sido sometido a nuestra decisión en esta sede de control de constitucionalidad por medio del requerimiento de inaplicabilidad, es que su aplicación vulnera el derecho de propiedad que la Constitución asegura en su artículo 19 N°24°.

11°. Como punto de partida, conviene subrayar que esta Magistratura ha sostenido la importancia de las cotizaciones previsionales, al afirmar que “el régimen previsional, y específicamente el de cotizaciones previsionales, constituye parte del entramado del sistema de seguridad social, amparado en cuanto derecho por la Constitución Política en el numeral 18 de su artículo 19, cuyo desarrollo corresponde al legislador. Se trata de un derecho social cuya principal dificultad normativa consiste en la búsqueda de garantías efectivas que permitan satisfacer el contenido constitucional de esta clase de derechos fundamentales” (STC Rol N°1876-10, c. 16°).

Así también ha diferenciado entre “cotización previsional” y “fondo previsional”, este último “se constituye por los dineros depositados en la cuenta de capitalización individual, por lo cual la propiedad sobre dicho “fondo previsional” nace cuando los dineros son depositados en dicha cuenta de capitalización individual; en cambio, sobre las cotizaciones previsionales el trabajador tiene el derecho a exigir al empleador el cumplimiento del deber de depositarlas en dicho fondo” (STC Rol N°767, c. 13. En el mismo sentido, STC Rol N°7442 c. 22°). Para luego, afirmar que “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 de que tales cotizaciones se extraen de la remuneración devengada a favor del afiliado. En efecto, en el sistema de pensiones establecido por el Decreto Ley N°3.500, “cada afiliado es dueño de los fondos que ingresen a su cuenta de capitalización

individual y que el conjunto de éstos constituye un patrimonio independiente y diferente del patrimonio de la sociedad administradora de esos fondos”; de modo que la propiedad que tiene el afiliado sobre los fondos previsionales que conforman su cuenta individual, aunque presenta características especiales, se encuentra plenamente protegida por el artículo 19 N°24 de la Constitución Política de la República que reconoce el derecho de propiedad no sólo sobre los bienes corporales sino también respecto de los incorporales” (STC Rol N°334-01, c. 5°).

12°. Además, este Tribunal ha reconocido el deber legal que le corresponde al empleador de entrar en las instituciones de previsión social los dineros que previamente ha descontado a sus trabajadores para tal propósito, el cual tiene carácter alimentario al atender estados de necesidad de las personas y la manutención de quien los recibe, conforme al interés social involucrado y su protección por medio de normas de orden público. Esto pues, “el pago de las respectivas cotizaciones pende en buena medida de un correcto funcionamiento del sistema de seguridad social, que tiene como consecuencia asegurar pensiones dignas para los trabajadores del país, deber que además se impone especialmente al Estado supervigilar en el artículo 19 N°18 de la Constitución” (STC Rol N°576-06, c. 29°).

En ese sentido, resulta evidente que el pago de las cotizaciones previsionales adeudadas, con los reajustes e intereses respectivos, conlleva una transferencia de bienes desde el deudor al acreedor. Cuestión que, en efecto, no implica una afectación del derecho de propiedad de quien se ha puesto en situación de deudor, al no solucionar oportunamente la acreencia. Tampoco se vulnera el derecho de propiedad cuando el legislador, con base en elementos objetivos, como el tiempo transcurrido, la naturaleza de la acreencia, los perjuicios causados u otros análogos, establece que los intereses deberán ser aumentados, tal y como lo disponen los incisos undécimo, duodécimo, y decimotercero, primera parte, del artículo 19 del D.L 3.500.

No obstante, cuando el efecto de la aplicación de la capitalización mensual de intereses en el cálculo de lo adeudado excede el pago de lo debido, reajustado y con los intereses que correspondan, incluso agravados por tratarse de cotizaciones previsionales, ya no puede sostenerse que una norma cuya aplicación causa ese efecto en el patrimonio del deudor, siga siendo respetuosa del derecho de propiedad (STC Rol N°15.331, c. 13° y 15°).

13°. En mérito a lo expuesto y compelido este Tribunal a fallar de acuerdo a derecho, corresponde emplear el estándar normativo del principio de proporcionalidad para determinar la validez de la medida legislativa de capitalización mensual de los intereses y afectación al derecho de propiedad del empleador que produce su aplicación, dado que el legislador no puede tratar de

alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcionado y, por ende, intolerable para quien los experimenta.

14°. En primer lugar, conforme al juicio de idoneidad, la medida debe ser un medio adecuado para conseguir un fin legítimo. Teniendo presente la historia legislativa del precepto impugnado, la finalidad perseguida por el legislador con la incorporación del anatocismo en el cálculo de los intereses de las cotizaciones previsionales impagas tuvo un doble carácter, por un lado, disuasorio en orden de desincentivar a los empleadores a postergar el pago de las cotizaciones previsionales, y, por otro, compensatorio, al reparar el perjuicio ocasionado al trabajador por la demora en el pago oportuno de sus cotizaciones. Bajo esta perspectiva, no cabe duda sobre la legitimidad del fin perseguido por el legislador al establecer la completa y exigente regulación que ha dispuesto el ordenamiento jurídico para incentivar el pago oportuno de las cotizaciones previsionales, finalidad que, además, encuentra sustento, como ya se ha dicho, en la Constitución, especialmente, en los numerales 18° y 24° del artículo 19, tal y como, sostenidamente, lo ha resuelto esta Magistratura.

Sin embargo, es del caso tener presente que, para superar el juicio de idoneidad, no resulta suficiente la simple mención del fin perseguido por el legislador, sino que cualquier medida que pudiere afectar un derecho fundamental exige que sea adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo (Bernal Pulido, C. (2003) “Estructura y Límites de la Ponderación”, *Doxa*, vol. 26, p. 687). De forma tal, que la idoneidad, al igual que la necesidad, se refieren al análisis de lo que es fácticamente posible.

En el marco de la tramitación legislativa, tal como se expuso en el considerando noveno, fue el propio legislador quién puso en evidencia la falta de idoneidad de la medida y su capacidad para alcanzar el fin establecido, al vislumbrar el efecto adverso no deseado que produjese la capitalización mensual de los intereses, esto es, la incapacidad de pago efectivo de las cotizaciones al aplicarse la capitalización a toda la deuda acumulada.

El mecanismo que se impugna consiste en que, mensualmente los intereses que ha generado un capital se tornan a su vez capital, de manera tal que sobre ellos se calculan nuevos intereses y ello en razón que constituirían la legítima ganancia que el trabajador habría podido obtener de haber sido pagado a tiempo (STC Rol N°14.761). Es así como, con la aplicación de las fórmulas de capitalización mensual se alcanzan cifras que no resultan compatibles ni con el índice de precios al consumidor (I.P.C) ni con la rentabilidad de los Fondos de Pensiones, sino que muy superiores a éstos, creando entonces un grado de afectación de la propiedad del empleador no previsto en el ordenamiento jurídico, el cual, además, impide la satisfacción del pago de la deuda previsional.

De esta forma, la finalidad compensatoria prevista por el legislador no logra ser cumplida, pues el excesivo monto final de la deuda resulta tan alto al punto de hacer inviable el pago de la deuda de cotizaciones previsionales. Tampoco el propósito disuasorio, pues, en este caso concreto, la existencia del anatocismo en la legislación previsional no logró evitar el incumplimiento de las obligaciones del empleador en esta materia. Sobre este punto, conviene hacer una aclaración, y es que la eliminación de la norma del anatocismo no produce ningún detrimento en los montos que el trabajador hubiese percibido de un pago oportuno por parte del empleador y, por el contrario, podría posibilitar el pago de lo adeudado.

15°. De acuerdo con el juicio de necesidad, la medida legislativa debe ser la menos gravosa para los derechos fundamentales involucrados. El presupuesto de este análisis radica en la existencia de una medida alternativa a la adoptada por el legislador, en este caso, la capitalización mensual o anatocismo constituye uno de los diferentes mecanismos para calcular los intereses de una deuda, más no el único posible.

A modo ejemplar, en España el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio de 2004, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, establece un sistema de recargo al cálculo de la deuda que varía entre un 10 % o 20 % si el empleador ha cumplido con sus obligaciones de liquidación en tiempo y forma, y un recargo del 20 % o 35 % si no lo ha hecho, dependiendo del momento en que se efectúe el pago tras el vencimiento del plazo (artículo 10); e intereses de demora equivalente al interés legal del dinero vigente en cada momento del período de devengo, incrementado en un 25 por ciento, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca uno diferente (artículo 11.3), es más, se señala expresamente que *“En ningún caso podrá aplicarse recargo sobre la deuda constituida a su vez por recargos o intereses.”* (Art. 10.3) y *“En ningún caso, los intereses de demora devengados se acumularán al principal o al recargo a efectos del cálculo de nuevos intereses”* (Art. 11.1).

En concreto, como se ha reiterado, las consecuencias de la aplicación de la capitalización de intereses en nuestro país, genera la imposibilidad de real de pago y genera una situación de desprotección para el trabajador que resulta insostenible en el tiempo dentro del sistema previsional. Razón por la cual la medida legislativa no constituye el medio menos lesivo o restrictivo de los derechos fundamentales que permitan dar cumplimiento al fin legítimo perseguido por el legislador.

16°. Por último, a diferencia de la idoneidad y necesidad, la proporcionalidad en sentido estricto o ponderación se refiere a lo que es jurídicamente posible. “La primera ley de la ponderación demuestra que tal

regla puede descomponerse en tres pasos. El primero de ellos consiste en establecer el grado de no satisfacción o afectación de uno de los principios; el segundo paso consiste, a su vez, en determinar la importancia de la satisfacción del principio que juega en sentido contrario; finalmente, el tercer paso consiste en definir si la importancia de la satisfacción de este último principio justifica la afectación o no satisfacción del primero” (Klatt, M., y Meister, M. (2021) *La estructura del principio de proporcionalidad*, Madrid, Marcial Pons, p. 58).

En primer lugar, por aplicación del artículo 19 del D.L 3.500, el empleador no sólo debe pagar el monto de las cotizaciones adeudadas, sino también ese monto reajustado de acuerdo al I.P.C con un interés penal incrementada en un 50%, a ello sumado el incremento exponencial de la deuda total, por aplicación del anatocismo. Esta situación produce un sobreendeudamiento considerable del empleador y una carga financiera excesiva que hace imposible la regularización de lo adeudado. Por lo que la afectación del derecho de propiedad del empleador es considerable.

En segundo término, tal como se señaló, esta Magistratura reconoce la importancia de la protección del derecho a la seguridad social de los trabajadores y reconoce el carácter alimentario del deber legal del empleador de pagar oportunamente las cotizaciones previsionales en las instituciones de previsión social. Sin embargo, el efecto desproporcionado que produce el anatocismo conlleva resultados contrarios a la finalidad de la norma al imponer una carga desmedida sobre el empleador que impiden el debido cumplimiento de sus obligaciones previsionales adeudadas.

No obstante, efecto adverso del anatocismo, este es, la desproporción en el monto final de la deuda tras la aplicación de la capitalización mensual de intereses, genera un detrimento patrimonial para el empleador a nivel de hacer insostenible el pago de la deuda y la consecuente protección al derecho a la seguridad social del trabajador y su propiedad sobre los fondos previsionales. En concreto, la consecuencia fáctica que produce la aplicación de la capitalización mensual de intereses provoca una afectación a los derechos consagrados en el artículo 19 numeral 24, tanto para la propiedad del empleador, cuanto, para la propiedad de los fondos previsionales del trabajador, y por consecuencia, el numeral 18 de la Constitución.

En relación con el último punto, se puede concluir sin dificultad que la medida examinada no encuentra justificación alguna a la afectación de derecho de propiedad del empleador ni logra aportar beneficios que resulten ser mayores al grado de afectación de los demás derechos fundamentales involucrados.

En palabras de esta Magistratura, “el caso del anatocismo, configura un efecto anómalo, pues añadirlo a los reajustes e intereses debidos, en el caso de



una obligación de origen legal, supera la proporcionalidad constitucionalmente exigible, debiendo tenerse en cuenta que este principio, aunque no se encuentre expresamente consagrado en nuestra Carta Fundamental, está implícito en diversas disposiciones constitucionales, tales como el artículo 1° y el 19 N°2 que se refieren a la igualdad ante la ley, que la desproporción infringe, o el artículo 19 N°3 no solo en cuanto exige igual protección de los derechos, sino también en tanto impone procedimientos racionales y justos, y la desproporción afecta tanto a la racionalidad como a la justicia debidas. Incluso la misma organización del Estado como república democrática (artículo 4°) supone la proporcionalidad de las medidas administrativas, legales y jurisdiccionales que puedan afectar a los habitantes restringiendo sus derechos, y, finalmente, el artículo 19 N°26 supone igualmente la proporcionalidad, porque precisamente es la desproporción en la afectación de una garantía constitucional lo que vulnerará su esencia” (STC Rol N°15.687-24, c. 3°).

17°. Atendidas las anteriores motivaciones y los antecedentes del precepto impugnado, señalados en los considerados precedentes, el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de 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 Decreto Ley N°3.500 debe ser 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, HABIÉNDOSE PRODUCIDO EMPATE DE VOTOS, NO SE HA OBTENIDO LA MAYORÍA EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 93, INCISO PRIMERO, NUMERAL 6°, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA DECLARAR LA INAPLICABILIDAD REQUERIDA, POR LO CUAL SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.

2) ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.



0000291
DOSCIENTOS NOVENTA Y UNO

Redactaron la sentencia las Ministras señoras CATALINA LAGOS TSCHORNE y ALEJANDRA PRECHT RORRIS.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 15.500-24-INA

Daniela Beatriz Marzi Muñoz
Fecha: 12/06/2025



María Pía Silva Gallinato
Fecha: 12/06/2025

Miguel Angel Fernández González
Fecha: 12/06/2025

Raúl Eduardo Mera Muñoz
Fecha: 13/06/2025

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 16/06/2025

Héctor Antonio Mery Romero
Fecha: 12/06/2025

Marcela Inés Peredo Rojas
Fecha: 12/06/2025

Alejandra Precht Rorris
Fecha: 12/06/2025

Mario René Gómez Montoya
Fecha: 12/06/2025

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 Marcela Inés Peredo Rojas, 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: 16/06/2025



96FC0662-6B3D-4DBE-926A-8CD05D3BDC4D

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.