

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 15.672-24 INA

[8 de julio de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DEL
ARTÍCULO 19, INCISO DECIMOTERCERO, DEL D.L. N° 3.500, QUE
ESTABLECE NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

I. MUNICIPALIDAD DE TEMUCO

EN EL PROCESO RIT A-27-2024, RUC 24-3-0118163-5, SEGUIDO ANTE EL
JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE TEMUCO

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 9 de agosto de 2024, la I. Municipalidad de Temuco requiere la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 19, inciso decimotercero, del D.L. N° 3.500, que Establece nuevo Sistema de Pensiones, en el proceso RIT A-27-2024, RUC 24-3-0118163-5, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Temuco.

Preceptiva legal cuya aplicación se impugna

La preceptiva legal cuestionada dispone:

*“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.**”*



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 I. Municipalidad de Temuco que se sigue ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Temuco causa de cobranza laboral, habiendo sido demandada por la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) CAPITAL S.A., con fecha 23 de abril de 2024.

El título ejecutivo se contiene en la resolución N° 4408591, de fecha 28 de febrero de 2024, emanada de la misma AFP que consigna que “que ‘el empleador’ debe pagar a la administradora de fondos de pensiones capital la suma de \$614.493, cuya distribución se consigna por trabajador, por cotizaciones previsionales adeudadas a esta administradora, más los intereses penales y reajustes contemplados en el artículo 19 del D.L. 3.500 de 1980 y sus modificaciones, los que se determinarán al momento de la resolución o pago efectivo de las cotizaciones impagas a que se refiere esta resolución”.

La deuda tiene su origen en una demanda previa de reconocimiento de relación laboral, sustanciada en los autos RIT O-859-2021, ante el mismo Juzgado del Trabajo de Temuco, cuya sentencia quedó ejecutoriada con fecha 26 de diciembre de 2022, fecha desde la cual existe o puede existir aplicación de las sanciones establecidas en la norma que se impugna de inconstitucional.

Añade la requirente que previo al requerimiento de pago, su parte dio cuenta de pago íntegro de lo adeudado, conforme a Decreto Alcaldicio N° 2279 de 4 de junio de 2024, por lo que no había nada que liquidar; pero, el tribunal determinó de igual forma realizar la liquidación arrojando un monto de \$51.860.938 y al momento de interponerse el presente requerimiento de inaplicabilidad, está pendiente el plazo de objeción, trámite esencial donde se resolverá la aplicación de sanciones que jamás estuvieron en discusión o más bien aplicando inconstitucionalmente el artículo 19 de D.L. N° 3.500.

Es precisamente este punto donde indica la Municipalidad requirente se ve infringido el Principio de Proporcionalidad Constitucional, ya que, en materia de sanciones o penas, es la: “relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, que desde el campo penal se extiende como garantía a todo el orden punitivo estatal” lo cual viene a materializar tanto el derecho constitucional de igualdad ante la ley (artículo 19, N° 2), cuanto aquella garantía que encauza la protección de los derechos en un procedimiento justo y racional consagrado en el artículo 19, N° 3, de la Carta Fundamental.

Así, en cuanto al conflicto constitucional se afirma por la parte requirente que la aplicación de la preceptiva legal impugnada al caso particular infringe el Principio de Proporcionalidad Constitucional, consagrado el artículo 19 N°s 2 y 3, en relación con los artículos 5, inciso segundo, 6 y 7, todos de la Constitución Política de la República.



Argumenta la parte requirente el anatocismo que impone el precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita es un mecanismo adicional de incentivo al pago oportuno de las cotizaciones previsionales que, agrega a la carga del interés penal ya agravado y a la exigencia de considerar también la rentabilidad nominal de los Fondos de Pensiones, la capitalización de los intereses. Sin embargo, como aparece del caso concreto, ello no ha sido idóneo, útil ni eficiente, pues lo cierto es que las cantidades que se agregan mediante la aplicación de la regla cuestionada sobre anatocismo exceden con creces el pago lo adeudado con sus reajustes e intereses ya aumentados en su base, por tratarse de una deuda previsional.

Agrega que, en el sentido que exige la proporcionalidad, incrementar aún más la deuda, mediante la aplicación de la regla sobre anatocismo, lleva aparejado la imposición de un gravamen adicional que resulta sin duda excesivo, habida cuenta la intensidad del régimen legal configurado por el legislador para hacer frente a los efectos del retardo en el pago de las cotizaciones previsionales.

Así las cosas, el Municipio requirente concluye que la aplicación de una medida como la capitalización de intereses, tendiente a incentivar -ex ante, por cierto- el pago oportuno de las cotizaciones previsionales, no ha resultado útil para la consecución de dicho objetivo, en este caso concreto, por lo que se vuelve desproporcionada y, más todavía, contraproducente, pues tampoco motiva el cobro por parte de la ejecutante, como se aprecia de la duración del proceso sub lite, resultando su aplicación contraria a lo dispuesto en el artículo 19 N° 2° y N° 3° de la Constitución, en relación con los artículos 6° y 7° de la misma Carta Fundamental.

Añade la parte requirente que el hecho de declararse inconstitucional la norma impugnada que impone la capitalización de los intereses al caso concreto, no viene en desmedro del trabajador, pues aquel deberá ver ingresados a su cuenta de capitalización individual los montos adeudados, conforme a la sentencia judicial pronunciada en sede laboral, debidamente reajustados y con los intereses penales correspondientes, incluso teniendo como rasero la rentabilidad promedio de los Fondos de Pensiones.

Así, la norma cuestionada en su aplicación transgrede principios fundamentales del ordenamiento jurídico, tales como el Principio Non bis in ídem, el Principio de no enriquecimiento Injusto, y el Principio de Proporcionalidad, infringiendo también derechos y garantías fundamentales, los cuales en virtud del Artículo 5 inciso segundo, 6 y 7 de la Constitución Política de la República, deben ser respetados por toda autoridad.

Concluye el Municipio requirente que de aplicarse la norma reprochada, se producirá indeclinablemente un indeseado efecto anticonstitucional en contra de los intereses de su parte y del Estado de Chile en la causa, ya que la norma en su aplicación al caso concreto ha convertido una deuda de \$614.493, que es el monto demandado y requerido de pago al día 24 de abril del año 2024, a la suma de \$51.860.938, conforme a la liquidación del crédito practicada con fecha 31 de julio de 2024, aumentando la deuda en más de un 800%, sólo por



aplicación de la norma por cuya inaplicabilidad se insta a través del presente recurso.

Tramitación y observaciones al requerimiento

El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible por la Primera Sala de este Tribunal, suspendiéndose además el procedimiento en la gestión judicial invocada, conforme consta en resoluciones que rolan a fojas 25 y 323 de autos.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas oportunamente observaciones al requerimiento por Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) CAPITAL S.A.

En su presentación de fojas 342 y siguientes la AFP expresa que el Juzgado de Letras del Trabajo de Temuco declaró la preexistencia de una relación laboral entre el trabajador Héctor Rodolfo Campos Maldonado y el Municipio requirente. En efecto, el sentenciador condenó a la Ilustre Municipalidad de Temuco al pago de las cotizaciones previsionales que se devengaron durante todo el periodo trabajado, esto es, desde junio del año 2005 a octubre del año 2021.

Indica la AFP que la sentencia definitiva dictada en sede laboral no es de naturaleza constitutiva, sino que es de naturaleza declarativa, pues se limita a constatar una realidad preexistente. En consecuencia, la obligación que pesa sobre la Ilustre Municipalidad de Temuco se encuentra vigente desde que comenzaron a pagarle las remuneraciones el afiliado Héctor Rodolfo Campos Maldonado y no desde que fue requerida de pago por la AFP.

En este contexto, la parte requirente argumenta que no se le podía exigir el pago de cotizaciones a sus empleados ya que nuestro ordenamiento jurídico no lo habilita para tal efecto. No obstante, omite que la Ley N.º 18.883 autoriza la contratación de personal a honorarios para el solo objeto de desarrollar labores accidentales. Por lo tanto, la prolongación indebida de un aparente vínculo civil constituye la primera falta grave al Principio de Legalidad.

Se agrega por AFP CAPITAL S.A. que existe un evidente interés público y social en el cumplimiento oportuno del pago de las cotizaciones previsionales, por lo que esta Magistratura ha establecido de forma reiterada que dicho pago tiene carácter alimentario, lo que permite obligar a su cumplimiento, incluso mediante el arresto del empleador (STC 7897-19, c.7º).

Añade que para sostener la constitucionalidad de la norma objetada por la requirente se debe tener presente que estamos ante un juicio ejecutivo previsional. Dicha ejecución supone la existencia de un título ejecutivo y las particulares de su ejecución responden a la necesidad de un procedimiento simple para lograr rápida y eficazmente el cumplimiento de la obligación aplazada.



Agrega que no es materia de discusión que la morosidad previsional por la requirente causa un daño para el cotizante, pues origina una evidente disminución patrimonial en el fondo de capitalización individual del trabajador Sr. Héctor Campos Maldonado. Así las cosas, es relevante el momento y la forma en que las cotizaciones son efectivamente pagadas, pues entre el día en que debía efectuarse el pago y el día que efectivamente se realiza, la suma de la cotización no tendrá el valor que la misma habría representado para el cotizante de haberse pagado oportunamente.

Estima AFP CAPITAL S.A. que la ley estableció un sistema de reajustes e intereses que ha sido conocido por el empleador con anterioridad, de modo que no infringe la proporcionalidad ni el principio non bis in ídem. Por lo anterior, no solo desde un inicio ha sido previsible para el Municipio requirente las consecuencias del no pago de cotizaciones previsionales reiterado en el tiempo, sino que, además, la aplicación de la norma criticada viene justificada por el hecho de existir una obligación de carácter indubitado, pues durante el transcurso del juicio ejecutivo la parte requirente no opuso excepciones contra el título ejecutivo.

Por otro lado, resulta oportuno aclarar que la tasa que se aplica para el cálculo de intereses cumple con ser “suficientemente gravosa a fin de desincentivar conductas evasivas del contribuyente, lo que se logra fijando una tasa de interés por sobre la línea del mercado” (STC Rol N° 2489), pues no existiría disuasión alguna si los beneficios esperados derivados de la comisión de la infracción fueran mayores que los costos esperados de la misma.

En todo caso, respecto al examen de proporcionalidad la parte requerida concluye que el artículo 19, inciso decimotercero, del D.L. N° 3.500, cumple con perseguir un fin legítimo, así como con el principio de adecuación o idoneidad, el principio de necesidad, y el principio de proporcionalidad en sentido estricto.

Por otra parte, la Ilustre Municipalidad de Temuco, expresa sucintamente que el precepto cuestionado infringiría el Principio non bis in ídem, pero no aclara de manera detallada y precisa el alcance de dicha afirmación, por lo que aquella debe ser igualmente desestimada. En todo caso, expresa la AFP que la capitalización del interés a que se refiere el precepto cuestionado no constituye una sanción o pena, por lo que no se configuran los presupuestos necesarios para que pueda aplicarse el principio non bis in ídem. En efecto, el “interés” se ha definido por la Ley N° 18.010 como “toda suma que recibe o tiene derecho a recibir el acreedor, a cualquier título, por sobre el capital”.

Agrega la AFP respecto del anatocismo que efectivamente en el precepto legal impugnado se establece un régimen agravado para el pago de las cotizaciones previsionales. En caso de retraso, no solo se debe abonar el monto adeudado junto con reajustes e intereses, sino que estos últimos se capitalizan mensualmente. De este modo, se ha introducido el anatocismo en la cobranza previsional. No obstante, este no es el único ejemplo de anatocismo en nuestro sistema jurídico. Un ejemplo notable es el artículo 9, inciso primero, de la Ley N°18.010, que regula operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero, y



permite el cobro de intereses sobre intereses. Esta ley establece que el interés puede capitalizarse, pero solo en períodos de no menos de treinta días. En este contexto, el inciso décimo tercero del artículo 19 del D.L N°3.500, introducido por la Ley N°19.260 de 1993, es coherente con el marco legal existente al reflejar una figura que ya estaba prevista y respetar el mismo límite de capitalización mensual. Además, se justifica la aplicación de esta institución en la especie como una medida para asegurar el respeto a la seguridad social y al derecho de propiedad del trabajador, derechos constitucionales del trabajador quien, en su relación laboral, se encuentra en una posición de desventaja frente al empleador.

Así las cosas, teniendo en consideración que ha sido la propia requirente la que se apartó de las normas que regían la contratación a honorarios, como fue declarado en la sentencia de reconocimiento laboral que dio origen a la cobranza previsional, se tornó atingente la aplicación de la norma cuestionada sobre intereses, pues estamos ante una relación cuya naturaleza laboral resulta ya, a estas alturas, indiscutible. Por tanto, la AFP CAPITAL considera que corresponde rechazar el requerimiento de inaplicabilidad intentado, dado que el precepto atacado no es inconstitucional, ni en concreto ni en abstracto.

Por presentación de 14 de agosto de 2024 solicitó ser tenido como parte en autos el señor Héctor Campos Maldonado, demandante en juicio laboral que sirve de antecedente en la gestión judicial invocada en autos, a lo que, visto y considerando lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley N° 17.997, y lo consignado en el certificado agregado a fojas 23, se proveyó no ha lugar por la Primera Sala de esta Magistratura (fojas 323).

Vista de la causa y acuerdo

Por decreto de 7 de octubre de 2024, a fojas 357, se ordenó traer los autos en relación.

En audiencia de Pleno del día 23 de abril de 2025, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el señor Relator, quedando adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia con la misma fecha.

Y CONSIDERANDO:

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

La Presidenta subrogante, Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, y los Ministros señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, señora CATALINA LAGOS TSCHORNE y señor MARIO GÓMEZ MONTTOYA estuvieron por rechazar el requerimiento deducido, en todas sus partes.



Por su parte, los Ministros señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, señor RAÚL MERA MUÑOZ, señor HÉCTOR MERY ROMERO y señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS estuvieron por acoger el requerimiento.

SEGUNDO: Que, conforme a lo anotado en el motivo precedente, se ha producido empate de votos, con lo cual, atendido el quórum exigido por el artículo 93, inciso primero, N° 6°, de la Carta Fundamental, para acoger un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, y teniendo asimismo en cuenta que, por mandato de la letra g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional, el voto del Presidente no dirime un empate en este caso; y no habiéndose alcanzado la mayoría constitucional necesaria para acoger el presente requerimiento de inaplicabilidad, éste deberá ser necesariamente rechazado.

Los fundamentos de los respectivos votos son los que se consignan a continuación.

I. VOTO POR RECHAZAR EL REQUERIMIENTO

La Presidenta subrogante, Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, y los Ministros señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, señora CATALINA LAGOS TSCHORNE y señor MARIO GÓMEZ MONTOYA estuvieron por rechazar el requerimiento deducido, en todas sus partes, por las siguientes consideraciones:

1°. Que, la Ilustre Municipalidad de Temuco 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 proceso RIT A-27-2024, RUC 24-3-0118163-5, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Temuco.

2°. Que, como conflicto de constitucionalidad, se arguye por la requirente que la aplicación del precepto impugnado resulta contraria al principio de proporcionalidad, en virtud de lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 19, en relación con los artículos 6 y 7, todos de la Constitución. Si bien la actora también menciona los principios de *non bis in ídem* y de no enriquecimiento injusto (fojas 6), su libelo discurre solamente en torno a la proporcionalidad, por lo que la presente sentencia razonará únicamente en miras a desestimar dicha alegación.

Al respecto, se expone que la disposición impugnada resulta contraria al principio de proporcionalidad, en tanto, si bien no existen dudas sobre la legitimidad del fin perseguido por el legislador, el mecanismo previsto en la



normativa en cuestión carece de idoneidad, ya que *“la aplicación de una medida como la capitalización de intereses, tendiente a incentivar -ex ante, por cierto- el pago oportuno de las cotizaciones previsionales, no ha resultado útil para la consecución de dicho objetivo, en este caso concreto, por lo que se vuelve desproporcionada”* (fojas 5).

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 la norma prevea una hipótesis de anatocismo.

4°. Que, tal como lo ha precisado esta Magistratura en ocasiones anteriores, 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 (CONTESSE, Jorge (2017): “Proporcionalidad y derechos fundamentales”. En: Pablo Contreras y



Constanza Salgado (Eds.): *Manual sobre derechos fundamentales*. LOM, Santiago, pp. 285-322).

5°. Que, tal como reconoce la requirente, la legitimidad del fin perseguido por el legislador resulta evidente: se pretende la protección de las cotizaciones del trabajador, que, habiendo mediado una relación laboral, ocupó una posición desigual respecto de su empleador, lo que no sólo se corresponde con una finalidad perfectamente legítima, sino que, además, resulta concordante con los mandatos constitucionales que conminan al legislador a resguardar el derecho a la seguridad social y a asegurar la protección del trabajo, consagrados en los numerales 18 y 16 del artículo 19 de la Constitución, respectivamente.

6°. Que, por su parte, en relación con la idoneidad o adecuación de la medida, que es aquello cuestionado en estos autos, se objeta por la Municipalidad que *“el gravamen adicional, consistente en la capitalización mensual de intereses no logra justificarse de la misma manera, pues ya no tuvo la idoneidad para incentivar el pago oportuno de las cotizaciones, volviéndose desproporcionado Capitalizar los intereses impone un gravamen desmesurado sobre el patrimonio de la requirente que no provocó -en concreto- el incentivo de enterar las cotizaciones oportunamente.”* (fojas 5).

7°. Que, debe discreparse de dicha afirmación, por cuanto, en ejercicio de las competencias que para ello le entrega el texto constitucional, el legislador estimó que la figura del anatocismo sí resulta idónea para alcanzar la finalidad antes dicha, en tanto medida que establece un poderoso incentivo para que el pago de las cotizaciones se efectúe de manera oportuna, considerándose, en consecuencia, como un medio que reviste la aptitud de lograr el objetivo perseguido.

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 por el legislador en torno a su idoneidad, y da cuenta que la definición de este mecanismo surge a propósito de la insuficiencia de los existentes hasta ese momento. En el Mensaje se describe que: *“desde la fecha en que el Nuevo Sistema de Pensiones entró en vigencia, y transcurridos 10 años desde entonces, se ha podido detectar que los mecanismos legales contemplados en el Decreto Ley N°3.500, de 1980, y normas complementarias, para el cobro de las cotizaciones previsionales adeudadas por los empleadores a sus trabajadores son insuficientes, lo que ha provocado un aumento considerable de la deuda previsional del Nuevo Sistema. Para evitar que la situación descrita continúe desarrollándose de igual forma, se ha estimado necesario introducir algunas modificaciones relativas al procedimiento aplicable a la cobranza de cotizaciones y a incentivar esta última”*.



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, por lo anterior, a diferencia de lo argüido por la requirente, no resulta procedente que esta Magistratura cuestione el mérito de una decisión adoptada por el legislador, así como tampoco se encuentra dentro de la competencia de este Tribunal evaluar la eficacia de una política pública como aquella diseñada en el inciso decimotercero del artículo 19 del D.L. N° 3.500. De ahí que, si el empleador persiste en deuda, pese a que la normativa legal prevé una hipótesis de anatocismo, el cuestionamiento no puede dirigirse en contra de la efectividad del precepto impugnado, sino que, en realidad, debe apuntar a la conducta del deudor.

En esta línea, esta Magistratura ha señalado que el interés sobre interés procede por haber incurrido el deudor 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, si bien lo hasta aquí expuesto permite desde ya desechar la pretensión de la Municipalidad, en la medida que sus alegaciones omiten referirse al resto de los elementos propios del examen de proporcionalidad, de todas maneras se expondrán, a continuación, consideraciones que justifican la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de la medida en comento, las que permiten descartar el vicio alegado por la actora y sostener la constitucionalidad de la norma.

10°. Que en lo relativo a la necesidad, cabe observar el límite establecido por el legislador en la normativa reclamada 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 resulte ser la más lesiva o restrictiva de derechos. En este contexto, es relevante recordar que el ámbito previsional no es el único ámbito normativo en que nuestro ordenamiento jurídico contempla la figura del anatocismo. Tal como indica la requirente en su escrito (fojas 7-8), 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°).

10°. Que, finalmente, en relación con la proporcionalidad en sentido estricto, la requirente no identifica cuál derecho fundamental entra en tensión con la medida legislativa impugnada y, en definitiva, con los derechos fundamentales y bienes constitucionalmente protegidos que aquella pretende resguardar, sino que, más bien, esgrime en términos abstractos e indeterminados una vulneración de sus derechos, a propósito de la falta de idoneidad de la medida que, como ya se ha argumentado en los considerandos precedentes, debe ser desestimada. De este modo, no es posible hacer un balance o comparación a efectos de ponderar el grado de afectación que genera la medida respecto de algún otro derecho fundamental que pudiera verse involucrado, por lo que no puede pretenderse que esta Magistratura conjeture una premisa en aras de suplir el déficit argumentativo del requerimiento.

En cualquier caso, debe apuntarse a este respecto al fundamento que trasciende a la norma, consistente en la protección del trabajador y el resguardo a su derecho a la seguridad social, lo que da cuenta de un evidente interés público comprometido del que no puede prescindirse (véanse STC Roles N° 13.331 y 13.332).

11°. Que, en mérito de lo razonado, en opinión de estas Ministras y de este Ministro, el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad no puede ser acogido, al no configurarse ninguna de las infracciones constitucionales denunciadas por la requirente.

II. VOTO POR ACOGER EL REQUERIMIENTO



Los Ministros señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, señor RAÚL MERA MUÑOZ, señor HÉCTOR MERY ROMERO y señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS estuvieron por acoger el requerimiento, en base a las razones que a continuación consignan:

1°. Que más allá de las consideraciones propias de legalidad que el requerimiento contiene, referidas a que al menos en parte la obligación de pagar cotizaciones previsionales nació solo con la sentencia declarativa, por lo que no existiría mora, asunto sobre el cual nada le corresponde resolver a este Tribunal, es efectivo, sin embargo que, tanto en abstracto como en el caso concreto, el anatocismo que establece la norma impugnada afecta a la debida proporcionalidad que la Constitución, aunque sea de manera implícita, consagra como principio.

2°. Que, ante todo, observemos que la capitalización de los intereses, institución denominada anatocismo, consiste en que, mensualmente en el caso regido por la norma impugnada, los intereses que ha generado un capital, constitutivos de la legítima ganancia que éste habría podido obtener de haber sido pagado a tiempo, se tornan a su vez capital, de manera tal que sobre ellos se calculan nuevos intereses. Los intereses, en el caso de las deudas previsionales, no pueden ser inferiores a la rentabilidad nominal de los últimos doce meses promedio de todos los fondos previsionales, lo que es razonable, porque no cabe aceptar que el trabajador se vea perjudicado en el aumento de sus fondos por el incumplimiento del empleador, que además fue agente retenedor de esos dineros, que son de propiedad del trabajador. Por esto último, además de por la mora, se justifica también que se aplique un interés penal, dada la magnitud de los perjuicios que este incumplimiento puede generar al trabajador.

3°. Que no es ese, en cambio, el caso del anatocismo, que configura un efecto, anómalo, pues añadirlo a los reajustes e intereses debidos, en el caso de una obligación de origen legal, no reviste justificación y, como adelantábamos, 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.



4°. Que ese efecto perturbador de la debida proporcionalidad es el que ha llevado a que el anatocismo fuera históricamente prohibido, o al menos limitado, prohibición que se expresó en nuestro Código Civil, en su artículo 1159 regla tercera, porque con el anatocismo la deuda aumenta en una forma que no se condice ni con el monto del capital original, ni con los reajustes e intereses que legítimamente se le apliquen, como se dijo, desproporción que adquiere mayor fuerza en un caso como el que nos ocupa, en el que el retardo es sancionado con intereses penales.

5°. Que podrá sostenerse que la capitalización de intereses no está prohibida en nuestro sistema, puesto que la Ley 18.010, en su artículo 9°, permite pactar anatocismo, pero además de que hablamos de una regla legal y no constitucional, cuya constitucionalidad en abstracto o en concreto no nos corresponde juzgar aquí, es a las claras una norma excepcional, siendo la regla general la del citado artículo 1159 del Código Civil, lo que además se demuestra porque siendo el artículo 9° de la Ley 18.010 una norma de derecho privado en el que rige el principio de la autonomía de la voluntad, el legislador tuvo que autorizar expresamente un pacto tal, lo que además acontece en el marco de obligaciones contractuales, de modo que el deudor decide si acepta o no ese mecanismo para el caso de mora en el pago de la deuda, opción que el deudor de una obligación legal no tiene. Si en materia contractual la regla general es que el anatocismo esté prohibido, cuánto más deberá estarlo en una obligación de origen legal en que ya no son las partes por convenirlo así, sino el propio legislador el que rompe, con el anatocismo, la proporcionalidad a que debe sujetarse.

6°. Que no cabe dudar de que el hecho que se trate de una deuda previsional reviste una especial gravedad, pero como lo que cabe analizar es el efecto de una mora ya consumada, hemos de razonar acerca de si la regla del anatocismo, además de proporcionada, es útil para facilitar el pago de la obligación, que es lo que interesa al trabajador. Puede considerarse que todo el sistema de reajustes e intereses, incluida su capitalización, constituyen un incentivo para el pago a tiempo o, dicho a la inversa, un desincentivo para el retardo o el incumplimiento, pero ese es un argumento en abstracto que no nos sirve para el caso concreto en que la deuda ya se encuentra impaga, de modo que además de no haber sido útil para el efecto preventivo buscado, y de resultar un mecanismo desproporcionado, se torna ahora en un elemento que, si no imposibilita, dificulta considerablemente el pago deseado y exigible.

7°. Que, como se dijera por este Tribunal en las sentencias de los roles 14.761 y 14.770, una desproporción en las consecuencias de la mora, en el caso de una obligación como la que analizamos, genera una desigualdad inaceptable respecto de otros deudores de obligaciones legales equivalentes a las previsionales, como lo son las de alimentos. Esta misma sede ha estimado que



las deudas previsionales tienen carácter alimenticio, y así lo dijo ya en su fallo rol 576-2006, al hablar de la analogía que existe entre la obligación de enterar las cotizaciones previsionales y el cumplimiento de los deberes alimentarios. Más allá de los extremos a que se pueda o no llevar ese paralelo, punto sobre el cual hay posiciones diferentes en el seno del Tribunal, el caso es que la analogía existe y, para tener algún sentido, no puede dejar de considerarse los aumentos que las deudas impagas tengan en uno y otro caso, y en la deuda de pensiones alimenticias el anatocismo no se contempla.

8°. Que el problema descrito no se soluciona con la regla que establece una periodicidad de un mes para la capitalización de intereses, pues esa periodicidad es la que en sí misma genera la desproporción por un descomunal aumento de la deuda más allá de su legítimo resarcimiento, convirtiéndose en una seria dificultad para cumplir con el pago y superando toda sanción pecuniaria admisible, por el retardo.

9°. Que, en efecto, si la capitalización de intereses se estima una norma sancionatoria, resultaría desproporcionada, tanto como si no se la estima tal, sino solo una regla de incentivo para el pago, caso en el cual, como vimos, además se torna contraproducente. Pero si se la estima sancionatoria se superpondría además a otras sanciones, con lo cual vulneraría la regla del non bis in ídem, de manera que en cualquier caso la regla impugnada produce aquí efectos que infringen los artículos 19 N°2 y N°3 de la Constitución Política, pero además también el artículo 19 N°24, porque el exceso que determina la desproporción ya no protege la seguridad social ni el derecho de dominio del trabajador sobre sus cotizaciones, pues las excede en demasía. Lo cobrado que supere lo realmente adeudado con sus reajustes y sus ganancias, con el rasero del promedio de la rentabilidad nominal de todos los fondos de pensiones en los últimos doce meses y con la imposición de un interés penal, configura, por sobre ese límite, una vulneración del derecho de propiedad del empleador, porque no cabe admitir que lo desproporcionado resulte legítimamente ser parte de lo debido. Por todas estas razones, los ministros que suscriben este voto están por acoger el requerimiento de que se trata.

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 CARTA FUNDAMENTAL PARA DECLARAR LA INAPLICABILIDAD REQUERIDA, MOTIVO POR EL CUAL SE RECHAZA EN TODAS SUS PARTES EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIESE AL EFECTO.**
- 3) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR**

Redactó la sentencia, en su voto por rechazar, la Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE; y en su voto por acoger, el Ministro señor RAÚL MERA MUÑOZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 15.672-24 INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta Subrogante, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, 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 Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

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

0000393
TRESCIENTOS NOVENTA Y TRES



293352A9-19FE-44DB-81A4-6BD493BD8718

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.