



2026

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 16.963-2025

[15 de abril de 2026]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 22,
INCISOS CUARTO, QUINTO Y SEXTO DE LA LEY N° 17.322, QUE
ESTABLECE NORMAS PARA LA COBRANZA JUDICIAL DE
COTIZACIONES, APORTES Y MULTAS DE LAS INSTITUCIONES DE
SEGURIDAD SOCIAL; Y DEL ARTÍCULO 11, INCISOS SEGUNDO,
TERCERO Y CUARTO DE LA LEY N° 19.728 (EN SU REDACCIÓN
POSTERIOR A LA LEY N° 21.735), QUE ESTABLECE UN SEGURO DE
DESEMPLEO

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE OSORNO

EN EL PROCESO RIT P-1041-2024, RUC 24-3- 0131103-2, SEGUIDO ANTE
EL JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE OSORNO

VISTOS:

Que, con fecha 26 de septiembre de 2025, la Ilustre Municipalidad de Osorno ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 22, incisos cuarto, quinto y sexto de la Ley N° 17.322, que establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social; y del artículo 11, incisos segundo, tercero y cuarto de la Ley N° 19.728 (en su redacción posterior a la Ley N° 21.735), que establece un seguro de desempleo, en el proceso RIT P-1041-2024, RUC 24-3- 0131103-2, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Osorno.



Preceptos legales cuya aplicación se impugna

Ley N° 17.322

“Artículo 22. [...]

Por 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 cincuenta por ciento.

Si en un mes determinado el reajuste e interés penal aumentado a que se refiere el inciso anterior, resultaren de un monto total inferior al interés para operaciones no reajustables que fije la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras aumentado en un cincuenta por ciento, se aplicará esta última tasa de interés incrementada en igual porcentaje, caso en el cual no corresponderá aplicación de reajuste.

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

Ley N° 19.728

Artículo 11. [...]

La deuda reajustada conforme al inciso anterior devengará un interés mensual equivalente al mayor valor de las siguientes dos alternativas:

1.° La rentabilidad real mensual del Fondo de Cesantía integrado por las cuentas individuales, calculada por la Superintendencia de Pensiones, en el respectivo mes.”

2.° La tasa de interés corriente para operaciones reajustables en moneda nacional de menos de un año, que fije la Comisión para el Mercado Financiero, mensualizada.

La tasa de interés a que se refiere el inciso anterior se calculará desde la fecha en que las cotizaciones no fueron pagadas oportunamente hasta el día del pago efectivo de la deuda.

En todo caso, para determinar el interés a que se refiere el inciso anteprecedente, se aplicará la tasa vigente al día primero del mes anterior a aquél en que se devengue. El interés que se determine en conformidad a lo dispuesto en los incisos anteriores se capitalizará mensualmente. La Superintendencia publicará mensualmente los reajustes e intereses que corresponda aplicar de acuerdo a este artículo.

[...].”

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

Refiere la actora respecto de la gestión pendiente que ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Osorno se sigue en su contra causa de cobranza de cotizaciones de



seguro de cesantía iniciada el 7 de mayo de 2024 por SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE CESANTIA DE CHILE III S.A, por la suma de \$ 13.744.174.

A fojas 3 señala que la última liquidación practicada al crédito previsional, se realizó con fecha 29 de enero de 2025, fijándose en la suma de \$ 171.542.891.

Como conflicto constitucional, la actora plantea que los preceptos legales impugnados vulneran en esencia su derecho de propiedad, y con ello el artículo 19 N° 24, incisos primero, segundo, tercero, y N° 26 de la Carta Política.

Afirma que conforme a las normas impugnadas se produce una afectación del derecho de propiedad ya que respecto de esta deuda no solo se aplica mensualmente el interés máximo convencional, sino que además se autoriza el anatocismo.

Afirma que sin perjuicio de que el anatocismo está expresamente autorizado en virtud del artículo 9 de la Ley N° 18.010, no se puede llegar a extremos de que se configure el delito de usura, por un lado, o que se vulnere la esencia del Derecho de Propiedad.

Así, indica que el delito de usura está prohibido a nivel constitucional por el Pacto de San José de Costa Rica, cuyas normas han sido integradas a nuestro ordenamiento nacional en virtud del artículo 5 de la Constitución.

En la práctica, señala que con la aplicación de las normas cuestionadas el deudor se ve en la imposibilidad de pagar la deuda, pues ésta va creciendo en forma desmesurada mes a mes, limitando seriamente el derecho de dominio de su titular.

Concluye que se produce el empobrecimiento del Municipio, pues debe desprenderse desproporcionadamente de su patrimonio, desatendiendo sus funciones orgánico constitucionales por una deuda que, aunque legal, a su respecto se transforma en expropiatoria, todo ello considerando que se trata de una Corporación de Derecho Público, cuya misión primordial es velar por el desarrollo de la comunidad de Osorno.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a tramitación por resolución de la Primera Sala de esta Magistratura, de fecha 16 de octubre de 2025, de fojas 42, y se denegó la suspensión del procedimiento.

En sede de admisibilidad se hizo parte SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE CESANTIA DE CHILE III S.A.

Respecto de la gestión pendiente, la requerida precisa que la Municipalidad no opuso excepciones en el plazo que le correspondía, y que con fecha 22 de julio de 2025 solicitó la nulidad de todo lo obrado, incidente que se encuentra pendiente. Agrega



que con fecha 29 de enero de 2025 se liquidó la deuda y se actualizó por un monto total de \$171.542.891., la cual fue objetada y finalmente el tribunal declaró no ha lugar a la objeción planteada.

En cuanto al fondo del asunto, la requerida argumenta que de permitirse que se aplique un interés y recargos menores a los que señala la ley en las normas impugnadas, se estaría afectando de forma notable el futuro de las prestaciones de seguridad social del afiliado.

Además, sostiene que la existencia de intereses penales se ajusta perfectamente a las consideraciones de justicia y equidad, especialmente si se tiene en cuenta que se trata de un empleador que se encuentra en mora de cumplir con una obligación respecto de su propio trabajador, a quien le hizo el descuento de sus remuneraciones por las cotizaciones adeudadas, pero que no las enteró oportunamente.

Destaca que con el establecimiento de estas normas especiales que establecen un interés superior al de las obligaciones convencionales se buscó precisamente que la tasa de interés a favor del trabajador fuera superior a la del sistema financiero con el objeto de que el empleador no prefiriera pagar otras deudas por sobre las previsionales, incentivando el cumplimiento de estas obligaciones, dada su importancia e interés social.

Finaliza señalando que las cotizaciones se fundan tanto en el derecho a la seguridad social como en el derecho de propiedad de los trabajadores, por lo que el legislador ha contemplado una exigente normativa, con consecuencias patrimoniales graves y hasta de orden penal en caso que el empleador no las entere oportunamente, lo que resulta proporcionado al respeto de esos derechos constitucionales.

Posteriormente, el requerimiento fue declarado admisible por resolución de la Primera Sala, de 7 de noviembre de 2025, de fojas 295.

Conferidos los traslados de fondo a todas las partes de la gestión pendiente y a los órganos constitucionales interesados, no se efectuaron presentaciones.

Con fecha 12 de diciembre de 2025, de fojas 306, fueron traídos los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 15 de enero de 2026 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados Carlos Esparza Palma, por la parte requirente, y Gastón Olivos Bravo, por la parte requerida, y se adoptó acuerdo, conforme fue certificado por la relatora de la causa.



CONSIDERANDO:

I. CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, incisos primero, N°6, y decimoprimer de la Constitución, esta Magistratura está llamada a determinar si la aplicación en el caso concreto del artículo 22, incisos cuarto, quinto y sexto de la Ley N°17.322; y del artículo 11, incisos segundo, tercero y cuarto de la Ley N°19.728, resulta contraria a la Constitución.

La gestión judicial pendiente corresponde a la causa sobre cobranza previsional Rit P-1041-2024, Ruc 24-3-131103-2, caratulada “Adm. De Fondos De Cesantía Chile III S.A. con Ilustre Municipalidad De Osorno”, que se tramita ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Osorno.

SEGUNDO: La parte requirente afirma que la aplicación de los preceptos legales impugnados infringe en el caso concreto las garantías establecidas en el artículo 19 N°s 24 incisos 1°, 2° y 3° y N°26 (fs. 5), en tanto, “establece en abstracto un interés que implica que el deudor – como explicaremos más adelante – se ve en la imposibilidad de pagar la deuda que va creciendo en forma desmesurada, mes a mes, limitando seriamente el derecho de dominio de su titular” (fs. 10).

TERCERO: El objeto del presente requerimiento, según se desprende del escrito acompañado a fojas 5 a 13, se circunscribe a cuestionar el efecto exponencial que produce la capitalización de intereses (anatocismo) en el crecimiento de la deuda previsional, sin formular reproches específicos ni autónomos respecto del interés penal propiamente tal, establecido en el inciso cuarto del artículo 22 de la Ley N°17.322 y en el inciso segundo del artículo 11 de la Ley N°19.728; ni respecto de los mecanismos de reajuste previstos en el inciso quinto del artículo 22 de la Ley N°17.322; ni, finalmente, en relación con el período de aplicación del interés contemplado en el inciso tercero del artículo 11 de la Ley N°19.728.

Conforme a la doctrina asentada por este Tribunal, la inaplicabilidad exige una argumentación dirigida a demostrar de qué manera la aplicación del precepto legal impugnado en la gestión pendiente resultaría contraria a la Constitución en el caso concreto, lo que impone una carga de argumentación suficiente, precisa y directa respecto de cada uno de los preceptos que se pretende inaplicar. En el caso *sub-lite*, esta carga no se satisface respecto de las normas que no se refieren a la capitalización de intereses.

En consecuencia, no se advierte un fundamento plausible que justifique la inaplicabilidad de los incisos cuarto y quinto del artículo 22 de la Ley N°17.322, ni de los incisos segundo y tercero del artículo 11 de la Ley N°19.728, porque la parte requirente no ha formulado una argumentación autónoma que permita vincular, en el caso concreto, la aplicación de tales disposiciones con una infracción a las garantías



constitucionales invocadas. Por tanto, se configura respecto de estas normas la causal de inadmisibilidad prevista en el artículo 84 N°6 de la LOCTC, al carecer el requerimiento de un sustento razonable que habilite su examen constitucional.

CUARTO: En lo que respecta al inciso sexto del artículo 22 de la Ley N°17.322, concurre la causal de inadmisibilidad prevista en el artículo 84 N°5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por cuanto dicho precepto no resulta decisivo para la resolución de la gestión pendiente. En efecto, tratándose del cobro de cotizaciones correspondientes al Seguro de Cesantía, administrado por la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía, el régimen jurídico aplicable se encuentra específicamente regulado en la Ley N°19.728, la que establece un sistema especial, obligatorio y autónomo de financiamiento y administración del seguro, calificando expresamente dichas cotizaciones como previsionales.

Por lo que, conforme al principio de especialidad normativa, las disposiciones contenidas en la Ley N°19.728, prevalecen respecto de las normas generales de la Ley N°17.322, en todo aquello que dice relación con el régimen de cotizaciones, su determinación, financiamiento y consecuencias del incumplimiento en materia del Seguro de Cesantía. En tal contexto, corresponde aplicar el inciso cuarto del artículo 11 de la Ley N°19.728, que regula expresamente la capitalización de intereses en el caso concreto, por lo que el inciso sexto del artículo 22 de la Ley N°17.322 carece de aplicación en la especie, no encontrándose tampoco en las normas de aplicación supletoria que establece el artículo 11 de la Ley N°19.728.

QUINTO: En virtud de lo expuesto, el conflicto de constitucionalidad que se somete a conocimiento de esta Magistratura se refiere exclusivamente a la eventual afectación del derecho de propiedad que produciría la aplicación del anatocismo, esto es, la capitalización mensual de intereses establecida en el inciso cuarto del artículo 11 de la Ley N°19.728, en particular en relación a la frase *“El interés que se determine en conformidad a lo dispuesto en los incisos anteriores se capitalizará mensualmente”*.

II. ANTECEDENTES GENERALES DEL SEGURO DE CESANTÍA

SEXTO: La Ley N°19.728, establece un seguro obligatorio de cesantía en favor de los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, administrado por una Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía.

Conforme al artículo 5° de la Ley N°19.728, el financiamiento del Seguro de Cesantía se estructura sobre la base de un sistema tripartito, en el que concurren el trabajador, el empleador y el Estado.

En primer término, se establece una cotización obligatoria de cargo del trabajador equivalente al 0,6% de su remuneración imponible mensual, aplicable únicamente a quienes mantengan contratos de duración indefinida, con excepción de los trabajadores de casa particular.



En segundo lugar, se contempla una cotización de cargo del empleador, que asciende al 2,4% de la remuneración imponible en el caso de trabajadores con contrato indefinido, y al 3% tratándose de contratos a plazo fijo o por obra o faena determinada. En el caso particular de los trabajadores de casa particular, la obligación del empleador se fija en un 3,0% de la remuneración imponible, sin distinguir el tipo de contrato.

En tercer lugar, el financiamiento se complementa con un aporte estatal fijo, equivalente a un total anual de 225.792 unidades tributarias mensuales, distribuido en doce cuotas mensuales de 18.816 UTM cada una.

Cabe destacar que, para todos los efectos legales, las cotizaciones del seguro de cesantía revisten el carácter de cotizaciones previsionales, lo que reafirma su naturaleza jurídica dentro del sistema de seguridad social.

SEPTIMO: El artículo 11 de la Ley N°19.728, establece un conjunto de mecanismos financieros, jurídicos y administrativos destinados a asegurar la integridad y efectividad del pago de las cotizaciones previsionales al Seguro de Cesantía, cuyo incumplimiento genera consecuencias pecuniarias, procesales y sancionatorias.

En primer término, dispone que las cotizaciones no enteradas oportunamente por el empleador o entidad pagadora de subsidios se reajustarán conforme a la variación experimentada por la Unidad de Fomento en el período comprendido entre la expiración del plazo legal de pago y la fecha en que éste se efectúe efectivamente. Dicho reajuste tiene por objeto mantener el valor real del crédito previsional frente al retardo en su cumplimiento.

En segundo lugar, la deuda reajustada, a su vez, devengará un interés mensual equivalente al mayor valor entre dos parámetros: i) la rentabilidad real mensual del Fondo de Cesantía correspondiente a las cuentas individuales, determinada por la Superintendencia de Pensiones, y ii) la tasa de interés corriente mensualizada para operaciones reajustables en moneda nacional inferiores a un año, fijada por la Comisión para el Mercado Financiero. La tasa aplicable se determinará conforme a la vigente al primer día del mes anterior al devengo de la cotización y su aplicación se extiende desde la fecha de incumplimiento hasta la del pago efectivo.

Por último, el interés así determinado será capitalizado mensualmente.

La Superintendencia correspondiente publicará mensualmente los reajustes e intereses aplicables conforme a lo dispuesto, con el objeto de otorgar certeza y publicidad a los montos exigibles.

En lo que respecta a la persecución del crédito previsional, la Ley impone a la Sociedad Administradora el deber de ejercer de manera activa y obligatoria todas las acciones judiciales y extrajudiciales necesarias para obtener el cobro íntegro de las cotizaciones adeudadas, junto con los reajustes e intereses legales que correspondan.



Dichas gestiones se desarrollan en el marco de las facultades especiales que el ordenamiento le reconoce para la tutela del sistema del Seguro de Cesantía, estableciéndose, además, que las costas derivadas de la cobranza serán de su exclusivo beneficio, reforzando así el carácter imperativo y no discrecional de esta función recaudatoria.

Para el cumplimiento de su función recaudatoria, los representantes legales de la Sociedad Administradora cuentan con las facultades conferidas por los numerales 1° y 2° del artículo 2° de la Ley N°17.322, que les permiten, respectivamente, determinar el monto de las cotizaciones adeudadas por los empleadores que no hubieren sido enteradas oportunamente, incluyendo aquellas que fueron descontadas o debieron ser descontadas de las remuneraciones de los trabajadores, y fijar el monto de los aportes legales que dichos empleadores, u otros obligados, deban efectuar y que hayan de descontarse de las remuneraciones. Las resoluciones que emanen de dicha facultad constituyen títulos ejecutivos y habilitan el ejercicio de la acción correspondiente conforme al procedimiento previsto en las normas especiales de la referida ley y, supletoriamente, en el Título I del Libro III del Código de Procedimiento Civil, en cuanto resulten compatibles.

Adicionalmente, resultan aplicables, en lo pertinente, las normas contenidas en los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 11, 12, 14 y 18 de la Ley N°17.322, relativas al procedimiento ejecutivo para el cobro de cotizaciones previsionales, sin perjuicio del privilegio crediticio reconocido en el N°5 del artículo 2472 del Código Civil, que otorga preferencia a estos créditos en caso de concurso del empleador.

A su vez, en lo que respecta a las consecuencias penales, se establece que a los empleadores que, habiendo retenido o debido retener las cotizaciones de sus trabajadores, no las enteraren en la Sociedad Administradora, se les aplicarán las sanciones penales previstas en la Ley N°17.322. Además, las sanciones previstas operan sin perjuicio de las contenidas en la Ley N°19.361.

Finalmente, la Sociedad Administradora deberá remitir la nómina de empleadores morosos tanto a la Dirección del Trabajo como a los registros de antecedentes comerciales y financieros destinados a entregar información de carácter público, conforme a lo dispuesto en la Ley N°19.628, sobre protección de la vida, privada.

Todo lo anterior, en virtud de lo prescrito en artículo 11 de la Ley N°19.728.

OCTAVO: La normativa examinada refleja la relevancia del seguro de desempleo como componente esencial del sistema de seguridad social. Esta Magistratura ha reconocido reiteradamente la relevancia de la seguridad social, señalando 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°).

Además, este Tribunal ha reconocido el deber legal que le corresponde al empleador de enterar 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 es, “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°). A ello, sin lugar a dudas, puede sumarse el seguro de cesantía, frente a la contingencia que enfrenta una persona al momento de perder su trabajo, de modo que este fondo le sirva de apoyo para cubrir sus necesidades alimentarias ante dicha situación.

III. ANATOCISMO: CAPITALIZACIÓN MENSUAL DE INTERESES

NOVENO: 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.

Algunos autores han indicado que 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).

Esta institución consiste en que los intereses devengados por el crédito y no pagados 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).

En efecto, el artículo 289 del Código Civil Alemán establece expresamente la “prohibición del interés compuesto” (*Zinseszinsverbot*), al señalar que “Los intereses no están sujetos a intereses moratorios” (traducción propia), la norma dispone: “Von

Zinsen sind Verzugszinsen nicht zu entrichten". [Disponible en: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_289.html].

Por su parte, el Código Civil Francés, modificado el año 2016, ha mantenido el anatocismo con restricciones. Actualmente, el artículo 1343-2, dispone: "Los intereses devengados, debidos durante al menos un año completo, generan intereses si el contrato así lo prevé o si una decisión judicial así lo especifica" (traducción propia). El texto señala: "Les intérêts échus, dus au moins pour une année entière, produisent intérêt si le contrat l'a prévu ou si une décision de justice le précise" [Disponible en https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070721/LEGISCTA000032035257/?anchor=LEGIARTI000032042171#LEGIARTI000032042171].

Por último, el artículo 1283 del Código Civil Italiano señala expresamente: "Salvo costumbre en contrario, los intereses vencidos solo podrán devengarse desde el día de la acción legal o en virtud de un acuerdo posterior a su vencimiento, y siempre que se trate de intereses devengados durante al menos seis meses." (traducción propia). La norma establece: "(Anatocismo). In mancanza di usi contrari, gli interessi scaduti possono produrre interessi solo dal giorno della domanda giudiziale o per effetto di convenzione posteriore alla loro scadenza, e sempre che si tratti di interessi dovuti almeno per sei mesi" [Disponible en: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:codice.civile:1942-03-16;262>].

DECIMO: 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 artículo 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 (artículo 9). Al derogarse la prohibición en el Código Civil, por el principio de autonomía privada se llega a la conclusión que el anatocismo está permitido en las obligaciones de dinero que no deriven de operaciones de crédito de dinero. Es cierto que el artículo 1559 N°3 del Código Civil dispone que "Los intereses atrasados no producen interés", 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 está exento 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).

DECIMOPRIMERO: La capitalización mensual de los intereses, data desde el texto original de la Ley N°19.728, y fue fruto de una indicación del Presidente de la República. Las razones esgrimidas por los representantes del Ejecutivo para la inclusión de esta norma, se limitan textualmente a los siguiente: “a fin de evitar posteriores conflictos en la interpretación, se incorpora, al igual que en el decreto ley N°3.500, expresamente la norma que indica que los intereses penales derivados de la deuda de cotizaciones en el caso del Seguro se capitalizarán mensualmente”, según consta en el Segundo Informe de Comisiones Unidas, durante el Segundo Trámite Constitucional (<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6053/>). De este modo y cómo resulta de toda lógica, ambas normas, tienen igual fundamento. Por ello cabe recordar la historia del artículo 19 inciso décimotercero del DL N°3500, tal como lo ha realizado esta Magistratura en múltiples ocasiones (STC Roles N°16.307, N°16308, N°16.316 y N°16.318, entre otras).

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 Feliú 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 afectados 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 LA NORMA IMPUGNAD AFECTA EL DERECHO DE PROPIEDAD: PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA

DECIMOSEGUNDO: La parte requirente estima que la norma impugnada vulnera el artículo 19 N°24 de la Constitución, en razón que la deuda, en el caso del anatocismo, aumenta exponencialmente, produciendo a su juicio una “usura legal”. En efecto, señala que “si consideramos que el interés corriente determinado a día de hoy por el Banco Central para las operaciones reajustables en moneda nacional de 1 año o más, inferiores o iguales al equivalente de 2.000 unidades de fomento (cuyo es el caso de autos) asciende a 6,75% anual, en este caso debería aplicarse una tasa sólo de 6,75% para 12 meses que lleva el juicio, y si tomamos el interés máximo convencional éste ascendería a 10,125% en circunstancias que actualmente la deuda, como ya señalamos, se ha incrementado en un 1.148%”.

DECIMOTERCERO: 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.

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, en los términos antes referidos, 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 del análisis de la tramitación legislativa, cabe hacer una remisión a los argumentos esgrimidos durante la discusión de la institución del anatocismo en el D.L. N°3.500; y tal como se transcribió, fue el propio legislador quién evidenció 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 constituyen 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.

La finalidad compensatoria prevista por el legislador no logra ser cumplida, pues el excesivo monto final de la deuda hace inviable el pago. 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.

DECIMOCUARTO: 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.

Tal como se señaló precedentemente, nuestro ordenamiento jurídico contempla diversos mecanismos para resguardar la seguridad social ante el incumplimiento del pago de cotizaciones previsionales, tales como la imposición de multas, el cobro de intereses penales y recargos, la aplicación de sanciones penales en casos de apropiación o retención indebida, y la restricción al acceso de fondos públicos para empleadores morosos, otorgando además prioridad a quienes cumplen oportunamente con sus obligaciones.

A nivel comparado, y sólo 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).

Las consecuencias de la aplicación de la capitalización de intereses en nuestro país, genera la imposibilidad 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 impugnada no constituye el medio menos lesivo o restrictivo de los derechos fundamentales que permitan dar cumplimiento al fin legítimo perseguido por el legislador.

DECIMOQUINTO: Por último, a diferencia de los juicios de idoneidad y necesidad —que versan sobre lo fácticamente posible—, la proporcionalidad en sentido estricto, o ponderación, se refiere a lo jurídicamente admisible. “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, debe establecerse el grado de afectación del derecho fundamental comprometido, en este caso, el derecho de propiedad del empleador (artículo 19 N°24 de la Constitución), por aplicación del artículo 11 inciso cuarto de la Ley N°19.728. En el caso puesto bajo nuestro conocimiento, 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, y a ello sumado el incremento exponencial de la deuda total, por aplicación del anatocismo. Este efecto produce un sobreendeudamiento que, en muchos casos, torna imposible la regularización de la deuda, afectando gravemente el patrimonio del empleador y obstaculizando la continuidad de su actividad, que en el caso de un Municipio dice relación con la satisfacción de necesidades públicas. Se trata, por tanto, de una afectación intensa y persistente del derecho de propiedad.

En segundo término, debe evaluarse la importancia del principio que se pretende satisfacer. 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 las obligaciones previsionales adeudadas.

El efecto adverso del anatocismo, esto 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 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 en consecuencia, al numeral 18 del artículo 19 la Carta Fundamental.

Por último, corresponde determinar si la importancia de la satisfacción del derecho a la seguridad social justifica la intensa afectación al derecho de propiedad del empleador. 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.

DECIMOSEXTO: A juicio de esta Magistratura 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°).

Atendidas las anteriores motivaciones, el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad debe ser acogido, porque la norma impugnada en lo referente al anatocismo vulnera el artículo 19 N°24 de la Constitución Política de la República.

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:

QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FRASE “DICHO INTERÉS SE CAPITALIZARÁ MENSUALMENTE” CONTENIDA EN EL INCISO SEXTO DEL ARTÍCULO 22 LA LEY N° 17.322, Y DE LA FRASE “EL INTERÉS QUE SE DETERMINE EN CONFORMIDAD A LO DISPUESTO EN LOS INCISOS ANTERIORES SE CAPITALIZARÁ MENSUALMENTE.” CONTENIDA EN EL INCISO CUARTO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 19.728, EN EL PROCESO RIT P-1041-2024, RUC 24-3-0131103-2, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE OSORNO. OFÍCIESE.

DISIDENCIA

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

1° Que, el cuestionamiento de la Municipalidad de Osorno se sostiene en la inconstitucionalidad que advertiría en las disposiciones que se han reproducido en la parte expositiva y desarrollo de la sentencia y que dicen relación con la aplicación de

intereses penales, reajustabilidad y la capitalización de intereses mensualmente respecto de las deudas ya sean previsionales como las derivadas del denominado Seguro de Cesantía. Todo lo cual en el contexto de una cobranza judicial en procedimiento ejecutivo ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Osorno, ya indicado.

2° Que, en concepto de los disidentes, los preceptos normativos denunciados de ser contrarios a la Constitución, esto es, artículo 22, incisos cuarto, quinto y sexto de la Ley N° 17.322; y artículo 11, incisos segundo, tercero y cuarto de la Ley N° 19.728 (en su redacción posterior a la Ley N° 21.735), no afectan el derecho de propiedad de la requirente y no se vulnera la prohibición de afectar los derechos en su esencia (artículos 19 números 24 y 26 de la Carta Fundamental), según se explica a continuación.

3° Que, el artículo 22 de la Ley N° 17.322, alude, en su inciso primero, a la obligación de los agentes que describe y que *“descuentan de las remuneraciones de sus trabajadores cualquiera suma a título de cotizaciones, aportes o dividendos de las obligaciones de éstos a favor de las instituciones de seguridad social...estarán obligados a declarar y enterar esos descuentos y aportes dentro de los diez días primeros días del mes siguientes a aquel en que se devengaron las remuneraciones”*. (el destacado es del redactor). Agrega el inciso tercero que: *“Si el pago no se efectúa oportunamente, las sumas adeudadas se reajustarán ...”*.

Seguidamente, los párrafos cuestionados en esta sede, establecen un interés penal por cada día de atraso respecto de la deuda ya reajustada, el que previo detalle de la rentabilidad concluye en que el *“interés se capitalizará mensualmente”*.

Criterio similar ha sustentado el legislador en el artículo 11 de la Ley N° 19.728, relativo al Subsidio de Cesantía.

4° Que, la primera observación que ha de formularse a la tesis requirente es el derecho de propiedad que se denuncia quebrantado por las normas antes reseñadas; pero, olvida que son deudas provenientes del incumplimiento de aquellos preceptos que protegen la seguridad social de los trabajadores, pues descontados los porcentajes legales, no se declararon ni enteraron en tiempo a las entidades encargadas de administrar sumas de los trabajadores –no de los empleadores, meros retenedores- ya sea para cuando jubilen, cuyo monto dependerá esencialmente de la regularidad en el cumplimiento oportuno de las normas establecidas para dicho propósito; o bien, cuando sea necesario recurrir al fondo de cesantía.

5° Que, las consecuencias económicas, patrimoniales, derivadas de la morosidad en el cumplimiento de las obligaciones referidas, se amparan en el derecho fundamental contemplado en el artículo 19 numeral 18 de la Constitución Política de la República, en cuanto integrante del sistema de seguridad social; y, como lo ha sostenido este Alto Tribunal, se trata de un derecho social que requiere de garantías efectivas que hagan posible la exigibilidad de esta clase de derechos fundamentales y se encuentra comprometido un interés público. Ha agregado que lo que se busca con los cuestionados preceptos es compensar los efectos que el retardo en el pago de las



cotizaciones previsionales puede importar para el trabajador, como, además, establecer un sistema disuasivo para evitar que tal demora se produzca. Se trata de reglas que buscan, entonces, desincentivar el incumplimiento de las obligaciones previsionales establecidas en la ley. En suma, las cotizaciones previsionales son del trabajador y no del empleador, por lo que malamente puede sostenerse que las reglas cuestionadas afectan el derecho de dominio de este último.

6° En términos más severos se ha razonado por la doctrina y reproducido por este Tribunal, que el no pago de las cotizaciones constituye “un acto fraudulento, delictual, de apropiación indebida, afectando gravemente el de propiedad y a la seguridad social de sus subordinados, enriqueciéndose sin causa y vulnerando el interés público, ya que los trabajadores sin imposiciones serán, en definitiva, una carga para el Estado si no cuentan con fondos suficientes para jubilar” (Gamonal, Sergio. La jurisprudencia laboral de la Corte Suprema: un análisis crítico. Caamaño, Eduardo y Pereira, Rafael (directores) Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tomo VII. Santiago, Legal Publishing, 2012, pp. 399-456). (Sentencias INA 14564-23; 14020-23; 12309-21 y 7897-19).

7° Que, las motivaciones precedentes, en concepto de los disidentes, autorizaban para dictar sentencia desestimatoria.

Redactó la sentencia la Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS y la disidencia el Ministro señor MARIO GÓMEZ MONTOYA.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 16.963-25-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 Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

Autoriza el Secretario abogado (i) del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.



FD22FA99-D0F6-485E-979B-527788DD5453

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.