

2024

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 14.258-2023

[17 de julio de 2024]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 19 INCISOS
UNDÉCIMO, DUODÉCIMO Y DECIMOTERCERO DEL D.L. N° 3.500,
Y DEL ARTÍCULO 3°, N° 5, DE LA LEY N°19.260

I. MUNICIPALIDAD DE MEJILLONES

EN EL PROCESO RIT C-8- 2023, RUC 21-4-0359398-K, SEGUIDO ANTE EL
JUZGADO DE LETRAS Y GARANTÍA MEJILLONES

A fojas 644, estese a lo que se resolverá.

VISTOS:

Con fecha 26 de abril de 2023, la I. Municipalidad de Mejillones ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 19, incisos undécimo, duodécimo y decimotercero, del D.L. N° 3.500, y del artículo 3°, N° 5, de la Ley N°19.260, para que ello incida en el proceso RIT C-8- 2023, RUC 21-4-0359398-K, seguido ante el Juzgado de Letras y Garantía Mejillones.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone lo siguiente en su parte destacada:

“D.L. N° 3.500, de 1980, que Establece Nuevo Sistema de Pensiones

(...)



Artículo 19.- (...)

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 cincuenta por ciento.

Si en un mes determinado el reajuste e interés penal aumentado en la forma señalada en el inciso anterior, resultare de un monto total inferior al interés para operaciones 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, todas ellas aumentadas en un cincuenta por ciento, se aplicará la mayor de estas dos tasas, caso en el cual no corresponderá aplicación de reajuste. La rentabilidad nominal de los últimos doce meses promedio de todos los Fondos, se determinará calculando el promedio ponderado de la rentabilidad de todos ellos, de acuerdo a la proporción que represente el valor total de las cuotas de cada uno, en relación con el valor de las cuotas de todos los Fondos, al último día del mes anterior. La rentabilidad mencionada corresponderá a la del mes anteprecedente a aquél en que se devenguen los intereses, y será considerada una tasa para los efectos de determinar los intereses que procedan.

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

“Ley N° 19.260, que modifica la Ley N° 17.322 y el D.L. N° 3.500, de 1980, y dicta otras normas de carácter previsional

(...)

Artículo 3°.- *Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 19 del decreto ley N°3.500, de 1980: (...)*

5.- *Sustitúyese el actual inciso quince, por el siguiente:*

“Los reajustes e intereses serán abonados conjuntamente con el valor de las cotizaciones en la cuenta de capitalización individual del afiliado. Serán de beneficio de la Administradora las costas de cobranzas y la parte del recargo de los intereses a que se refieren los incisos noveno y décimo, equivalente a un 20% de los intereses que habría correspondido pagar de aplicarse interés simple sobre la deuda reajustada. La diferencia que resulte entre dicho monto y los intereses que efectivamente pague el empleador calculados de acuerdo a lo dispuesto en los incisos noveno, décimo y undécimo, se abonará a la cuenta de capitalización del afiliado, siendo de su beneficio.”.

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



Indica la parte requirente de la I. Municipalidad de Mejillones que la gestión pendiente corresponde a causa sobre cobranza laboral seguida ante el Juzgado de Letras de dicha comuna, con origen en una demanda deducida por un grupo de trabajadores de la Fundación Cultural de Mejillones en contra de su antiguo empleador y de la Municipalidad en calidad de demandado solidario, por despido indirecto, indemnizaciones, cobro de prestaciones y nulidad del despido.

Anota que la demanda fue acogida en todas sus partes por sentencia definitiva de primera instancia, condenando a la I. Municipalidad de Mejillones al pago de diversas prestaciones e indemnizaciones, incluyendo aquellas asociadas a la nulidad del despido por deudas previsionales. La liquidación del crédito determinó un monto inicial de \$54.981.779.- que, por efectos de intereses, reajustes y recargos, ascendió, en definitiva, a la suma de \$ 147.391.732.

La requirente señala que el monto de la deuda se incrementa mes a mes, ya que por efectos de la nulidad del despido establecida debe seguir pagando las remuneraciones de los trabajadores mientras no entere el total de las cotizaciones previsionales adeudadas en las respectivas instituciones de seguridad social. Explica que en cada mes transcurrido sin pagar las cotizaciones la deuda aumenta en \$3.801.556.- por concepto de remuneraciones, más los intereses, reajustes y recargos que establecen las disposiciones legales cuya inaplicabilidad es solicitada ante este Tribunal.

Agrega la requirente que, al verse impedida de pagar las abultadas cotizaciones adeudadas por el incremento constante de intereses y recargos, no logra convalidar los despidos ni detener el aumento sostenido de la deuda. Ello da origen a un efecto multiplicador exponencial de los montos adeudados, tornando en los hechos imposible su pago íntegro. Por lo anterior, la pretensión del requirente es que se declaren inaplicables los preceptos legales que establecen los intereses, reajustes y recargos devengados por las cotizaciones impagas, de manera que pueda determinarse con precisión el monto adeudado por ese concepto, sin los abultados incrementos que la aplicación de estas normas genera en el tiempo.

Al desarrollar los conflictos constitucionales por la posible aplicación de las normas legales cuestionadas, expone que se infringe el *principio non bis in idem*. Sostiene que se vulnera la prohibición constitucional de juzgar y sancionar dos o más veces un mismo hecho o conducta, derivada del debido proceso consagrado en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política.

Explica que el no pago oportuno de las cotizaciones previsionales por parte del empleador es una conducta sancionada de múltiples formas en nuestro ordenamiento jurídico, citando el artículo 22 letra a) de la Ley N° 17.322 (multa de 0,75 UF por cotizaciones adeudadas); el artículo 470 N° 1 del Código Penal (delito de apropiación indebida); el artículo 12 de la Ley N° 17.322 (orden de arresto); y el artículo 25 bis de la Ley N° 17.322 (retención de devolución de impuestos). Sin embargo, a esas sanciones se agregarían los intereses, reajustes y recargos previstos en las



disposiciones impugnadas, que tienen naturaleza punitiva o sancionatoria. De este modo, unos mismos hechos -el no pago de cotizaciones- estarían siendo objeto de una múltiple o reiterada sanción, con infracción al principio *non bis in idem*.

Añade a lo anotado una contravención a la prohibición de enriquecimiento injusto. Afirma que los preceptos impugnados contrarían el principio general del derecho que prohíbe a todo sujeto enriquecerse injustamente a costa de otro sin que exista una causa o título legítimo que lo justifique. Anota que este principio está recogido implícitamente en el artículo 24 del Código Civil en su referencia a la "equidad natural", y busca evitar que una parte se empobrezca en beneficio ilegítimo de otra.

Argumenta que, en el caso concreto, por aplicación de los intereses, reajustes y recargos que contemplan las normas objetadas, se terminan adeudando sumas cuantiosas que exceden el monto del capital inicial, provocando un enriquecimiento desmedido e injustificado de las entidades previsionales en desmedro del empleador que aparece como deudor.

Unido a ello, refiere transgresión al principio de proporcionalidad de las penas. Anota que las disposiciones cuya constitucionalidad objeta infringen el principio de proporcionalidad que integra el derecho a un procedimiento racional y justo garantizado en el artículo 19 N° 3 inciso sexto de la Carta Fundamental. Explica que conforme a este principio, toda sanción o pena debe ser proporcional a la infracción cometida, guardando una adecuada correspondencia entre la magnitud de la falta y la reacción punitiva. Al efecto, cita jurisprudencia de este Tribunal que consagra la proporcionalidad como límite al *ius puniendi* estatal (STC Roles N° 2959-16 y 2254-12).

Luego, desarrolla que los intereses, reajustes y recargos previstos en los incisos cuestionados del artículo 19 del D.L. N° 3500 y en el artículo 3 N° 5 de la Ley N° 19.260 no superan el triple test de proporcionalidad al no cumplir con los estándares de idoneidad, necesidad ni proporcionalidad en sentido estricto. Por ende, agrega, su aplicación en el caso concreto genera resultados punitivos exorbitantes e injustificados.

Agrega que se vulnera su derecho de propiedad. De acuerdo con lo previsto en el numeral 24 del artículo 19 de la Constitución, explica que la prohibición de usura y explotación establecida en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es transgredida. Señala que los elevados intereses y recargos contemplados en dichas normas configuran una verdadera exacción o confiscación ilegítima del patrimonio del sujeto deudor. Ello provocaría un sobreendeudamiento y una merma patrimonial carente de toda justificación o causa lícita.



Tramitación

El requerimiento fue **acogido a trámite** por la Segunda Sala, a fojas 128, con fecha 18 de mayo de 2023, decretándose la solicitud de suspensión del procedimiento y confiriéndose traslados para su pronunciamiento en torno al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.

Con fecha 29 de mayo de 2023, a fojas 569, la parte de Viannis Díaz Núñez y otros evacúan traslado y solicitan la declaración de **inadmisibilidad**.

Sostienen que la gestión pendiente sobre la cual se sostiene la requirente consiste en proceso de cobranza laboral, consecuencia del cumplimiento de la sentencia dictada en causa RIT O-39-2021, en la cual la demandada solidaria de la I. Municipalidad de Mejillones, con fecha 28 de junio de 2022, fue condenada a pagar a todos los demandantes una serie de conceptos de origen laboral como indemnización por años de servicios, indemnización sustitutiva del aviso previo, feriados e incrementos, y, respecto de algunos de ellos, la sanción contemplada en el artículo 162 inciso séptimo del Código del Trabajo por concepto de nulidad del despido.

Agregan que la parte requirente no fue condenada a pagar las cotizaciones previsionales de los actores. Luego, indican que la sentencia fue recurrida de nulidad para ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta y de unificación de jurisprudencia para ante la Excm. Corte Suprema, los que fueron rechazados en sus respectivas oportunidades. Por ello, la causa ingresó a fase de cobranza para su etapa de cumplimiento y con fecha 28 de marzo de 2023 se liquidó el crédito.

Según la liquidación practicada, anotan que de acuerdo a un sistema de reajustes e intereses, ésta actualiza los montos a los que fue condenado pagar la demandada en sentencia de fecha 28 de junio de 2022, los que comprenden las remuneraciones adeudadas, la indemnización sustitutiva y por años de servicios, el feriado legal, feriado proporcional, y respecto de los trabajadores beneficiados por la nulidad del despido, el correspondiente sueldo por convalidación desde la fecha del despido. La liquidación, agregan, no contempla el pago de cotizaciones.

Por lo anotado señalan que concurren las causales de inadmisibilidad por inexistencia de gestión pendiente y falta de influencia decisiva de las normas cuestionadas en la resolución del asunto, a lo que agregan la falta de fundamento plausible del libelo. Anotan que no basta con exponer un juicio abstracto de la supuesta contradicción entre el precepto legal impugnado y la Carta Fundamental, al contrario, debe exponerse la manera específica y concreta de cómo la norma legal contraría la Constitución¹, y esta exposición, reiteramos, debe ser sustentada de manera adecuada y lógica, lo que no se cumple en la especie.



Posteriormente, el requerimiento fue declarado admisible, a fojas 618, por resolución de 6 de junio de 2023, confiriéndose traslados de fondo y sin evacuarse presentaciones.

A fojas 628, por decreto de 7 de julio de 2023, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 9 de abril de 2024 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos, por la parte requirente, del abogado Emanuel Cuadra Suárez. Se adoptó acuerdo en Sesión de igual fecha, conforme certificación del relator a fojas 643.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, la parte requirente, Ilustre Municipalidad de Mejillones, solicita a este Tribunal que declare inaplicables los artículos 19 incisos décimos primero, décimo segundo y décimo tercero del Decreto Ley N°3.500, y 3 N°5 de la Ley N°19.260, en el proceso C-8-2023 seguido ante el Juzgado de Letras de Mejillones.

SEGUNDO: Que, la gestión pendiente invocada tiene como antecedente la causa O-39-2023, también seguida ante el Juzgado de Letras de Mejillones. En este proceso, la parte requirente fue demandada solidariamente por un grupo de trabajadores de la Fundación Cultural de Mejillones, siendo condenada en junio de 2022 a pagar a los actores una serie de prestaciones laborales. La sentencia quedó firme y ejecutoriada el 28 de febrero de 2023, luego de que la Corte de Apelaciones de Antofagasta rechazara con costas el recurso de nulidad intentado por la demandada y que la Corte Suprema declarara inadmisibile el recurso de unificación de jurisprudencia posteriormente impetrado.

En lo resolutivo de la sentencia, la parte requirente fue condenada a pagar solidariamente a ocho trabajadores las remuneraciones adeudadas, el feriado legal, el feriado proporcional y las indemnizaciones correspondientes por años de servicio y falta de aviso previo. Además, la nulidad del despido fue acogida respecto de cinco trabajadores.

TERCERO: Que, la causa C-8-2023 se originó de oficio para dar cumplimiento a la sentencia laboral. En ella se han efectuado dos liquidaciones (28 de marzo de 2023 y 5 de mayo de 2023), las cuales no contemplan referencia alguna a las cotizaciones previsionales. Además, existe un avenimiento entre la Municipalidad y tres de los trabajadores, en cuya virtud estos acuerdan que *“Específicamente se desisten de cualquier tipo de indemnización que pudiese corresponderles en la presente causa, dejando sin efecto en*



lo que concierne a su persona, las respectivas liquidaciones de autos. Además solicitan expresamente se deje sin efecto las cotizaciones que pudiese estar tanto la demandada principal como solidaria, incluyendo también la sanción de nulidad del despido". Por lo tanto, la causa solo continuará respecto de los trabajadores restantes.

En consecuencia, han de tenerse presentes las siguientes cuestiones sobre la gestión pendiente:

- (i) La sentencia declarativa no condenó expresamente a la Municipalidad al pago de cotizaciones previsionales, si no que declaró, en favor de ciertos trabajadores, la nulidad del despido.
- (ii) La Administradora de Fondos de Pensiones no participa del procedimiento y no ha utilizado la acción de cobro.
- (iii) En las liquidaciones realizadas en el proceso no se contempló el pago de cotizaciones previsionales, por lo que en estas operaciones no se aplicaron las normas que regulan los recargos e interés ante el retardo en el pago de dichas cotizaciones.

CUARTO: Que, como resulta ostensible, los preceptos impugnados no revisten carácter decisivo en la gestión pendiente. El inciso décimo cuarto del artículo 19 del Decreto Ley N°3500 prescribe que *"Las Administradoras de Fondos de Pensiones estarán obligadas a seguir las acciones tendientes al cobro de las cotizaciones adeudadas y sus reajustes e intereses, aun cuando el afiliado se hubiere cambiado de ella"*, teniendo un rol preponderante en estos procedimientos. De hecho, el Tribunal Constitucional ha señalado que *"que "Las modificaciones introducidas por la Ley N°20.023 extendieron el impulso procesal al trabajador solo en cuanto también puede provocar el inicio del proceso de cobranza previsional. Lo anterior, porque antes de la Ley N°20.023, la acción de cobro solo la podían ejercer las instituciones de seguridad social, atendido que son ellas las que administran las cotizaciones. De esta manera, la modificación legal facultó al trabajador para reclamar el ejercicio de las acciones de cobro, pero una vez deducido el reclamo, es la institución de previsión la que debe constituirse en demandante y continuar las acciones ejecutivas (artículo 4º de la Ley N°17.322)" (STC Rol N°12077-21-INA, c. 13º). Por lo tanto, si bien bajo esta legislación el trabajador tiene mayor injerencia que con anterioridad, son las instituciones previsionales las encargadas de perseguir el pago, siendo el trabajador un tercero." (STC Rol N°13.804-2022, c. 16º).*

En la gestión pendiente las partes son los trabajadores, la demandada principal y la demandada solidaria (la parte requirente), sin que, como ya se señalara, la A.F.P haya intervenido en forma alguna en el proceso, por lo que obviamente tampoco ha solicitado el pago de cotizaciones previsionales. A su vez, en el procedimiento ejecutivo los trabajadores tampoco han exigido este pago. En el mismo sentido se puede agregar que, en su traslado, el abogado de los ocho trabajadores respecto de los cuales no hubo avenimiento, señaló carecer de legitimación activa para ello (a fs. 572).



QUINTO: Que, a partir de lo anterior se constata que la parte requirente confunde dos procedimientos diferentes y cuestiona, más bien, la institución de la nulidad del despido. El efecto que tiene esta institución es que, al declararse, el empleador deberá pagar las imposiciones morosas y, para que se produzca la convalidación, deberá acreditar el pago de las cotizaciones previsionales cumpliendo con las formalidades que el artículo 162 del Código del Trabajo señala. Por lo tanto, sí es posible que, en el caso de que el ejecutado no pague lo adeudado por este concepto, se inicie un juicio posterior o diverso para que el empleador cumpla, no obstante, no es ese el objetivo de la presente gestión judicial, en la que algunos ejecutantes incluso ya han recurrido a mecanismos alternativos de solución del conflicto.

Así las cosas, la acción de inaplicabilidad impetrada se erige como una alegación hipotética, incompatible con el carácter concreto que le es propio. Como es sabido, el inciso décimo primero del artículo 93 de la Constitución exige que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, requisito que es reiterado por el artículo 81 de la Ley N°17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, y 84 N°5, que estatuye a la falta de aplicación o de carácter decisivo del precepto legal impugnado como una causal de inadmisibilidad de la acción. Además, ha señalado antes esta Magistratura que, pese a un pronunciamiento favorable sobre la admisibilidad del requerimiento *“un examen del mismo, a la luz de todos los antecedentes presentados y, particularmente, de los vertidos en la vista de la causa, permite colegir que la acción deducida no satisface uno de los requisitos de admisibilidad, cual es que la aplicación de la norma impugnada pueda resultar decisiva en la resolución del asunto pendiente”* (STC Rol N°670-2006, c. 5°), por lo que no le está impedido hacer este análisis en una sentencia de fondo.

SEXTO: Que, no siendo decisivos los preceptos legales en la gestión invocada, las normas impugnadas no tienen la aptitud de producir, en la gestión pendiente, un resultado contrario a la Constitución. Por lo mismo, no cabe pronunciarse sobre las contravenciones a la Carta Fundamental alegadas por la parte requirente, la que, con todo, no se hace cargo de efectuar ejercicio argumentativo alguno respecto del artículo 3 N°5 de la Ley N°19.260.

SÉPTIMO: Que, por lo anterior, la acción de inaplicabilidad no puede ser acogida, y así se declarará.

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,



0000653
SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES

SE RESUELVE:

- I. QUE SE **RECHAZA** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.
- II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

Redactó la sentencia la Presidenta del Tribunal, Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 14.258-23-INA

0000654

SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO

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, señor José Ignacio Vásquez Márquez, 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 y señora Alejandra Precht Rorris.

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



7FA3FD34-DB17-4B1A-BDF6-69EFDDBCDA4B

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.