

**INFORME DE LA COMISION MIXTA**, recaído en el proyecto de ley que modifica el decreto ley N° 3.500, de 1980, que establece nuevo sistema de pensiones, con el objeto de eliminar el beneficio de que gozan las AFP en materia de intereses de las cotizaciones previsionales adeudadas.

**BOLETÍN N° 10.708-13**

---

**HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS:**

**HONORABLE SENADO:**

La Comisión Mixta constituida en conformidad a lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Política de la República, propone la forma y modo de resolver la divergencia surgida entre la Cámara de Diputados y el Senado durante la tramitación del proyecto de ley individualizado en el epígrafe, que se originó en una moción de las Diputadas señoras Sepúlveda, Girardi y Pascal y de los Diputados señores Alvarado, Andrade, Boric, Fuentes, Mirosevic, Pérez y Vallespín.

La Cámara de Diputados, en sesión de 10 de mayo de 2017, designó como integrantes de la Comisión Mixta a los Diputados señores Andrade, Barros, De Mussy, Monckeberg, don Nicolás y Vallespín.

El Senado, por su parte, en sesión de fecha 10 de mayo de 2017, designó a las Senadoras y Senadores que integran la Comisión de Trabajo y Previsión Social, señoras Goic y Muñoz y señores Allamand, Larraín y Letelier.

Previa citación del Presidente del Senado, la Comisión Mixta se constituyó el día 30 de mayo de 2017, con la asistencia de las Senadoras señoras Goic y Muñoz y de los Senadores señores Larraín y Letelier y de los Diputados señores Andrade, Barros, De Mussy, Monckeberg, don Nicolás y Vallespín, eligiendo como Presidente a la Senadora señora Carolina Goic Borojevic e inmediatamente se abocó al cumplimiento de su cometido.

A la sesión en que se consideró este asunto asistieron, además de los integrantes de la Comisión, la Subsecretaria de Previsión Social, señora Jeannette Jara; el coordinador legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, señor Francisco del Río Correa, el asesor del mismo Ministerio, señor Ariel Rossel, el asesor del Ministerio de Hacienda, señor Roberto Godoy y los asesores de la Subsecretaría de Previsión Social señores Roberto Barraza, Yuri Vásquez y Sergio Vargas. El Superintendente de Pensiones, señor Osvaldo Macías y el Fiscal de dicha entidad, señor Andrés Culagovski. Además, estuvieron presentes los asesores legislativos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Alejandro Fuentes y señora Constanza González y el señor Renato Valenzuela; el asesor legislativo de la Fundación Jaime Guzmán, señor Diego Vicuña; la asesora legislativa del Instituto Igualdad, señora Vanesa Salgado; el asesor de la Diputada Sepúlveda, señor Xavier Palominos; el asesor de la Senadora Goic, señor Gerardo Bascuñán y el asesor del Comité Demócrata Cristiano del Senado, señor Sebastián Silva.

La Diputada señora Alejandra Sepúlveda Órbenes concurrió a la sesión celebrada el 30 de mayo de 2017.

### **MATERIA DE LA DIVERGENCIA**

La controversia se originó en el rechazo, por parte de la Cámara de Diputados, en el tercer trámite constitucional, de una de las modificaciones introducidas por el Senado al texto despachado en el primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados.

### **DISCUSIÓN DE LA DIVERGENCIA Y ACUERDO ADOPTADO A SU RESPECTO**

#### **ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO INCORPORADO POR EL SENADO, REFERIDO A LA NO APLICACIÓN DE LA LEY A LOS INTERESES Y RECARGOS, DEVENGADOS Y NO PAGADOS, A CUYO RESPECTO LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES HAYAN INICIADO LA COBRANZA JUDICIAL ANTES DEL 1 DE ABRIL DE 2017**

El proyecto de ley tiene como objetivo principal establecer que los reajustes e intereses que derivan del cobro de cotizaciones previsionales adeudadas, incluidos sus recargos, serán abonados conjuntamente con el valor de las cotizaciones en la cuenta de capitalización individual del afiliado. Asimismo, propone que sólo serán de beneficio de la respectiva administradora de fondos de pensiones las costas de cobranza que hubieren obtenido.

En la actualidad, es de beneficio de las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta un 20% de los intereses que devenguen las cotizaciones adeudadas a los trabajadores.

El Senado, en el segundo trámite constitucional, realizó modificaciones de carácter formal y también de fondo al texto despachado por la Cámara de Diputados. Estas últimas consisten en la incorporación de dos artículos transitorios.

La Cámara de Diputados, en el tercer trámite constitucional, aprobó las enmiendas realizadas por el Senado, con excepción del artículo segundo transitorio, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo segundo.- La presente ley no se aplicará a los intereses, incluidos los recargos a que se refieren los incisos décimo primero y décimo segundo del artículo 19 del decreto ley N° 3.500, de 1980, devengados y no pagados, respecto de los cuales las Administradoras de Fondos de Pensiones hayan iniciado la cobranza judicial antes del 1° de abril de 2017.”.

-----

Al iniciarse el estudio de la divergencia entre las dos Cámaras, la Diputada señora Sepúlveda sugirió a los integrantes de la Comisión Mixta la aplicación de la iniciativa a todos los intereses y recargos devengados que no hayan sido pagados al momento de la entrada en vigencia del proyecto, salvo aquellos a cuyo respecto haya recaído sentencia definitiva firme en un procedimiento ejecutivo de cobranza.

En efecto, afirmó que sólo la sentencia firme dictada en un procedimiento judicial constituye derechos permanentes para las partes, de modo tal que únicamente dicho factor puede determinar el ámbito de aplicación de la iniciativa.

En la misma línea y efectuando igual propuesta, el Diputado señor Andrade explicó que existe coincidencia, entre ambas Cámaras, respecto de la necesidad de eliminar el beneficio de las administradoras de fondos de pensiones, consistente en percibir hasta un 20% de los intereses que devenguen las cotizaciones adeudadas a los trabajadores. Detalló que dicha norma se fundamentaba en la necesidad de estimular las gestiones de cobro que deben desplegar dichas entidades, lo que actualmente no resulta pertinente habida cuenta de las comisiones que reciben y de las disposiciones legales que las obligan a realizar dichos procedimientos.

Enseguida, expuso los fundamentos que explican el rechazo, por parte de la Cámara de Diputados, de la modificación introducida por el Senado, durante el segundo trámite constitucional de la iniciativa.

Primeramente, explicó que los aportes previsionales del trabajador provienen de sus remuneraciones -esto es, de la contraprestación que reciben por los servicios que prestan al empleador- de modo tal que su ingreso íntegro a sus cuentas de capitalización individual, incluyendo la totalidad de sus intereses y reajustes, es consecuencia de ello.

De ese modo, afirmó que, aun cuando la legislación contempla un incentivo para que las administradoras de fondos de pensiones procedan al cobro de las cotizaciones adeudadas, dicho mecanismo carece de sentido toda vez que, en la actualidad, éstas pueden ser sancionadas cuando no hubieren ejercido las acciones destinadas a obtener el reintegro de los recursos.

Asimismo, añadió que no resulta adecuado el criterio contenido en la norma incorporada por el Senado, y a cuyo respecto se originó la controversia con la Cámara de Diputados, que radica en considerar el inicio de la cobranza judicial antes del 1° de abril de 2017 como factor de aplicación temporal de la propuesta en estudio. En específico, aseveró que dicho elemento configura una mera expectativa de obtener el reintegro de los montos adeudados, a diferencia de lo que ocurre con la existencia de una sentencia definitiva firme, en que se establecen derechos permanentes en favor de las partes.

La Subsecretaria de Previsión Social, señora Jeanette Jara, valoró el contenido, el propósito y los fundamentos de la iniciativa legal en estudio, particularmente en lo que respecta a garantizar que la totalidad del aporte previsional de los trabajadores, incluyendo las multas, intereses y reajustes, se incorporen a sus cuentas de capitalización individual.

Sin embargo, explicó que, para efectos de determinar la vigencia temporal de la propuesta legal, existen una serie de disposiciones que regulan el procedimiento de cobranza laboral -tales como la ley N° 17.322, que establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social-, las que establecen, como criterio general, que las causas en tramitación se regían por el procedimiento vigente al momento de la notificación de la demanda, restringiendo, de ese modo, el efecto retroactivo de sus disposiciones.

Del mismo modo, añadió que la ley N° 18.010, que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero que indica, prescribe que las obligaciones a que se refiere, anteriores a la fecha de su vigencia, se regirán por la ley aplicable a la época en que fueron contraídas.

Asimismo, afirmó que el 81% de las cobranzas previsionales se resuelven dentro de los cuatro primeros meses de su etapa prejudicial, de cuyo universo el 43% se recupera en el primer mes de atraso. Respecto de aquellas cuyo cobro se pretende obtener por vía judicial, detalló que las administradoras de fondos de pensiones inician el procedimiento por vía ejecutiva, considerando que el título que le sirve de fundamento da cuenta de un derecho adquirido, a raíz del carácter indubitado de la deuda.

En consecuencia, aseveró que, en opinión del Ejecutivo, establecer que la ley no se aplicará a los intereses, incluidos los recargos devengados y no pagados, respecto de los cuales las Administradoras de Fondos de Pensiones hayan iniciado la cobranza judicial antes del 1° de abril de 2017, permite ordenar la aplicación temporal de su aplicación, otorga certeza a las entidades del sector y considera el alto porcentaje de recuperación de los montos adeudados en sede administrativa.

Seguidamente, el Superintendente de Pensiones, señor Osvaldo Macías, explicó que la iniciativa resuelve adecuadamente una materia de gran relevancia, considerando que, actualmente, no existe fundamento para mantener un beneficio en favor de las administradoras, consistente en percibir las costas de cobranza y la parte del recargo de los intereses, equivalente a un 20% de los intereses que habría correspondido pagar de aplicarse interés simple sobre la deuda reajustada, habida cuenta de las comisiones que perciben por la administración de los fondos previsionales.

#### **Monto que ingresa a las AFP por el beneficio que les entrega la ley en la actualidad**

Detalló que el monto que ingresa a las administradoras de fondos de pensiones, a raíz del beneficio que contempla la legislación actualmente vigente, asciende, aproximadamente, a siete mil millones de pesos. Asimismo, añadió que, si se pudiera recuperar todas las deudas previsionales vigentes, el beneficio equivalente al 20% de los intereses que habría correspondido pagar ascendería a 150 millones de dólares.

Sin embargo, afirmó que existe la necesidad de especificar el ámbito de vigencia temporal de la norma, para efectos de su aplicación en el caso concreto.

El Diputado señor Monckeberg, don Nicolás, puntualizó que la regla general es que los contratos se rigen por la ley vigente al momento de su celebración, de modo tal que la iniciativa, en lo que respecta a su aplicación temporal, supone una profunda modificación de dichos instrumentos.

Asimismo, manifestó que si ya se iniciaron las gestiones propias de un juicio de cobranza, no resulta adecuado modificar las disposiciones que regulan la forma y el modo en que se deben percibir los montos obtenidos a raíz de los procedimientos judiciales.

Por su parte, el Senador señor Larraín coincidió en la pertinencia del propósito que persigue la iniciativa en estudio.

En específico, explicó que resulta adecuado que únicamente los gastos de cobranza judicial sean percibidos por las respectivas administradoras, toda vez que se ocupan de iniciar los respectivos procedimientos judiciales de cobro.

Sin embargo, respecto del 20% de los intereses que habría correspondido pagar de aplicarse interés simple sobre la deuda reajustada, sostuvo que se trataba de un incentivo para iniciar las gestiones de cobro, aun cuando la legislación vigente obliga a realizar dichas gestiones, de modo tal que el referido beneficio carece de fundamento.

Por otra parte, añadió, que el principio general consiste en la aplicación temporal de la ley desde el momento de su publicación. Sin embargo, aseveró que, tratándose de la iniciativa en estudio, existen buenas razones para ampliar dicho ámbito de aplicación, haciéndolo extensivo salvo en aquellos casos en que se hubiere obtenido sentencia ejecutoriada, toda vez que se trata de una resolución judicial que, junto con fallar el asunto sometido a su conocimiento, establece derechos permanentes en favor de las partes.

De ese modo, manifestó que, cuando se está ante el inicio de la cobranza judicial de los montos adeudados, sólo se está ante una mera expectativa que no debe ser utilizada como factor para determinar la vigencia temporal de la iniciativa.

El Diputado señor Vallespín coincidió con dicha observación, particularmente considerando que la sola existencia de un título ejecutivo, respecto de la existencia de una deuda previsional con el trabajador, constituye una mera expectativa, a diferencia de una sentencia definitiva que establece el deber de reintegrar los montos adeudados.

A continuación, el asesor del Ministerio de Hacienda, señor Roberto Godoy, explicó que la propuesta contiene una disposición, que no fue objeto de controversias entre ambas Cámaras, en cuya virtud el proyecto entrará en vigencia el día primero del mes posterior a

su publicación en el Diario Oficial, respecto de la cobranza en sede administrativa. De ese modo, en consideración a dicha norma, afirmó que la propuesta del Ejecutivo, incorporada durante el segundo trámite constitucional de la iniciativa, apuntaba a regular la cobranza judicial al establecer que no aplicará cuando las administradoras de Fondos de Pensiones hayan iniciado la cobranza judicial antes del 1° de abril de 2017.

Acerca de la existencia de una sentencia definitiva, como factor de determinación de la vigencia de la propuesta, sostuvo que se trata de un requisito equívoco, toda vez que, afirmó, según su parecer, las sentencias definitivas son más bien propias de los juicios declarativos.

Asimismo, afirmó que, al considerar el inicio de la cobranza judicial antes del 1° de abril de 2017, es posible mantener los incentivos para la terminación de los juicios que se hubieren iniciado, y evitar un perjuicio a aquellas administradoras que hubieren iniciado oportunamente su tramitación.

En la misma línea, el asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, señor Ariel Rossel, expuso que, tratándose del juicio de cobranza laboral, se debe atender a la fecha del requerimiento de pago si no opuso excepciones, o desde la fecha de la notificación de la sentencia de primera instancia que niegue lugar a ellas, toda vez que, aseveró, en dicho tipo de juicio no existe un equivalente a la sentencia definitiva, la que, en su opinión, sería característica del juicio declarativo.

El Senador señor Larraín, en sentido contrario, arguyó que no es posible sostener que el proyecto de ley desincentivará la terminación del cobro, por vía judicial, de las cotizaciones adeudadas, toda vez que la normativa contenida en la ley N° 17.322, que establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social, se ocupa de establecer sanciones en dicha hipótesis.

Enseguida, afirmó que el criterio general debe consistir en requerir la existencia de una sentencia definitiva pronunciada por un órgano jurisdiccional, considerando que se trata de un momento en que se determinan los derechos de las partes con autoridad de cosa juzgada, no habiendo instancias procesales pendientes.

En consecuencia, afirmó que como regla para la aplicación temporal de la iniciativa se debe atender a la existencia de una resolución judicial estimativa de las pretensiones del demandante, dictada con autoridad de cosa juzgada durante el juicio ejecutivo, en lo que atañe al pago de las cotizaciones, intereses y reajustes adeudados por el empleador.

**-La Comisión Mixta, por la unanimidad de sus integrantes presentes, Diputados señores Andrade, Barros, De Mussy, Monckeberg, don Nicolás, y Vallespín, y Senadoras señoras Goic y Muñoz y Senador señor Larraín, acordó aprobar un artículo segundo transitorio que clarifica la situación de aquellos intereses y recargos que estén en cobranza judicial a la fecha de entrada en vigencia de la ley.**

### **PROPOSICIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA**

En mérito de lo expuesto y de los acuerdos adoptados, la Comisión Mixta viene en proponer la resolución de la discrepancia entre ambas ramas del Congreso Nacional con la incorporación del siguiente artículo segundo transitorio:

“Artículo segundo transitorio.- Las disposiciones de esta ley se aplicarán a todos a los intereses, incluidos los recargos a que se refieren los incisos undécimo y duodécimo del artículo 19 del decreto ley N° 3.500 de 1980, que estén devengados y no pagados, con excepción de aquellos que, a la fecha de su entrada en vigencia, estén en cobranza judicial, y en cuyas causas haya transcurrido el plazo para oponer excepciones sin que el ejecutado lo haya hecho o que, habiéndolas opuesto, éstas hayan sido rechazadas.”.

### **TEXTO DEL PROYECTO**

En caso de ser aprobada la proposición de la Comisión Mixta, el texto del proyecto de ley es el siguiente:

“Artículo único.- Sustitúyese el inciso vigésimo del artículo 19 del decreto ley N° 3.500, de 1980, que Establece Nuevo Sistema de Pensiones, por el siguiente:

“Los reajustes e intereses, incluidos los recargos a que se refieren los incisos undécimo y duodécimo, serán abonados conjuntamente con el valor de las cotizaciones en la cuenta de capitalización individual del afiliado. Serán de beneficio de la Administradora sólo las costas de cobranza.

### **Disposiciones Transitorias**

Artículo primero.- La presente ley entrará en vigencia el día primero del mes posterior a su publicación en el Diario Oficial.

**Artículo segundo transitorio.- Las disposiciones de esta ley se aplicarán a todos a los intereses, incluidos los recargos a que se refieren los incisos undécimo y duodécimo del artículo 19 del decreto ley N° 3.500 de 1980, que estén devengados y no pagados, con excepción de aquellos que, a la fecha de su entrada en vigencia, estén en cobranza judicial, y en cuyas causas haya transcurrido el plazo para oponer excepciones sin que el ejecutado lo haya hecho o que, habiéndolas opuesto, éstas hayan sido rechazadas.**

Acordado en sesión realizada el 30 de mayo de 2017, con asistencia de la Senadora señora Goic (Presidenta de la Comisión), de la Senadora Muñoz y de los Senadores señores Larraín y Letelier y de los Diputados señores Andrade, Barros, De Mussy, Monckeberg, don Nicolás y Vallespín.

Valparaíso, a 2 de junio de 2017.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR  
Secretaria de la Comisión Mixta