INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley Nº 18.833, con el objeto de definir el sujeto obligado al pago de los créditos sociales, en el caso que señala.

BOLETÍN Nº 3.505-13

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene el honor de informaros respecto del proyecto de ley de la referencia, iniciado, en su oportunidad, por una Moción del Honorable Diputado señor Pedro Muñoz Aburto.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión acordó, unánimemente, proponer al Excelentísimo señor Presidente que, atendida la naturaleza de este asunto, se discuta, en la Sala, en general y en particular a la vez.

A la sesión en que se consideró este proyecto, concurrieron, además de los miembros de la Comisión, la Superintendente de Seguridad Social, Subrogante, señora María José Zaldívar, acompañada del Subdirector, señor Álvaro Elizalde, y la Fiscal, Subrogante, señora Lucy Marabolí. Representando al señor Ministro del Trabajo y Previsión Social asistió su asesor don Francisco Del Río.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

En lo fundamental, radicar en el empleador la responsabilidad por el pago de los créditos sociales obtenidos por el trabajador en Cajas de Compensación, cuando aquél, habiendo realizado la deducción correspondiente, no la ha remesado a dichas instituciones.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I. ANTECEDENTES JURÍDICOS

1) La ley Nº 18.833, Estatuto General de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

2) La ley Nº 17.322, que establece normas para la cobranza judicial de imposiciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social.

II. ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que dio origen a este proyecto de ley destaca que el acceso al crédito es muy importante en todos los niveles, sea que se trate de empresas de cualquier tipo o de personas naturales, acotando que, en los últimos años, se han expandido las alternativas para obtenerlos, agregándose nuevas opciones o intensificándose algunas existentes, pero menos difundidas.

Una de éstas son los créditos sociales de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, los que a julio de 2003 alcanzaban un total de 1.165.000 operaciones, involucrando recursos por $ 607.400.000.000, que representan cerca de un 13 % del total del país, incluido el sistema bancario.

La Moción precisa que dichos préstamos presentan una condición particular de pago, beneficiosa tanto para sus usuarios como para las entidades acreedoras, cual es la posibilidad de que las cuotas sean descontadas por el empleador y enteradas por éste a la Caja respectiva.

Tal situación está regulada en el artículo 22 de la ley Nº 18.833, Estatuto General de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, que establece que ello se regirá por las mismas normas de pago y de cobro que las cotizaciones previsionales, vale decir, esencialmente, por la ley Nº 17.322.

Ahora bien, el autor de la iniciativa expresa que, lamentablemente, tal como ocurre con dichas imposiciones, en el caso de estos créditos, algunos empleadores realizan los descuentos correspondientes sin enterarlos en la Caja respectiva, dejando al trabajador en situación de mora, con las consiguientes consecuencias negativas, entre las que se cuentan la persecución judicial del cobro, tanto a su respecto

como de sus codeudores, y la inclusión de aquél y éstos en bases de datos financieras.

Agrega que la actual solución jurídica a esta materia, de acuerdo a las reglas generales, es que la Caja acreedora inicie acciones contra el deudor moroso y éste, a su vez, lo haga contra su empleador para resarcirse. Sin embargo, ello es económica y laboralmente inviable, con grave perjuicio para el trabajador.

Por lo anterior, en la Moción se propone una solución que reconozca el hecho del pago, en cuanto éste efectivamente se ha producido por medio de un tercero que ha hecho la deducción (el empleador) y haga recaer en él y no en el trabajador las consecuencias jurídicas de la apropiación indebida que ha cometido.

Ello implica considerar extinguida la deuda -o la parte de ella que corresponda- respecto del trabajador y sus codeudores, debiendo, en consecuencia, dirigirse exclusivamente en contra del empleador las acciones de la Caja tendientes al cobro.

Adicionalmente, se contempla una precisión en el sentido de que, en estos casos, se entenderá como fecha de pago la de la deducción, lo que evitará, además, que las obligaciones morosas sean incorporadas en bases de datos financieros.

Por último, el autor de la iniciativa resalta que, si bien este mecanismo pudiera motivar alguna dificultad inicial en el otorgamiento de créditos, ello no debiera afectar excesivamente el sistema, sino incentivar la habilitación de medios de pago más expeditos entre las empresas y las Cajas, las que, cabe recordar, cuentan, según el artículo 25 de la ley Nº 18.833, con las disposiciones especiales de la ley Nº 17.322 para requerir el pago a las empresas afiliadas.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El proyecto de ley en informe consta de un artículo único que modifica el artículo 22 de la ley Nº 18.833, que establece un nuevo estatuto general para las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, norma que actualmente dispone que lo adeudado por prestaciones de crédito social a una Caja de Compensación por un trabajador afiliado, deberá ser deducido de la remuneración por la entidad empleadora afiliada, retenido y remesado a la Caja acreedora, y se regirá por las mismas normas de pago y de cobro que las cotizaciones previsionales.

La iniciativa agrega el siguiente inciso segundo, nuevo, al precepto recién descrito:

“Practicada la deducción al trabajador, se entenderá extinguida a su respecto y de sus codeudores la parte correspondiente de la deuda, desde la fecha en que ella hubiera tenido lugar, aunque no haya sido remesada por el empleador a la Caja, debiendo dirigirse exclusivamente contra éste las acciones destinadas al cobro de las sumas no enteradas.”.

En primer término, el Honorable Senador señor Muñoz Aburto reiteró los fundamentos contenidos en la Moción de su autoría y que dio origen a este proyecto de ley, explicando que, en el caso de los créditos sociales otorgados al trabajador por las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, lamentablemente a veces acontece que el empleador efectúa los descuentos por concepto de las respectivas cuotas, pero no los entera en la Caja acreedora. Ello motiva la mora del trabajador y otras consecuencias perniciosas para éste y sus codeudores, como por ejemplo, la cobranza judicial a que se da lugar y su incorporación en bases de datos financieras.

Conforme a la normativa vigente, la entidad acreedora debe dirigirse contra el deudor moroso y éste, a su vez, contra su empleador para el correspondiente reintegro, lo cual es inviable no sólo desde un punto de vista económico, sino también laboral.

El proyecto de ley en análisis ofrecería, entonces, una solución a dicho problema, permitiendo que la obligación se haga efectiva directamente contra el empleador que ha retenido los fondos, pero que no los ha remesado al acreedor.

A continuación, la señora Superintendente de Seguridad Social Subrogante manifestó que la entidad a la que representa comparte los objetivos de la iniciativa legal en estudio, por cuanto otorga certeza jurídica a la reiterada interpretación administrativa que se ha desarrollado en esta materia durante el último tiempo. Citó como ejemplo la Circular Nº 2.052, de fecha 10 de abril de 2003, relativa al Régimen de Crédito Social, mediante la cual dicha Superintendencia impartió instrucciones a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar para la administración del referido régimen de crédito, las que se orientan en el mismo sentido propuesto por este proyecto de ley.

En efecto, conforme a dichas instrucciones, una vez que de la remuneración se ha hecho una retención por la cuota de una deuda proveniente de un crédito social otorgado al trabajador, la obligación, en dicha parte, se extingue respecto a éste, quedando como único obligado

al pago de la misma el empleador que ha retenido los fondos y que debe remesarlos a la Caja acreedora.

Si dicha remesa no se verifica, las Cajas de Compensación podrán iniciar las correspondientes acciones de cobranza judicial en contra del empleador. Asimismo, se ha instruido para que dicho cobro judicial tenga lugar en tanto se trate de deudas superiores a 20 unidades de fomento y para que el respectivo proceso de cobro se curse no más allá del sexto mes de morosidad. Explicó que la experiencia ha demostrado que la mayoría de los empleadores soluciona este tipo de deudas antes de los seis meses, por lo que, recién a contar del sexto mes desde que se incurrió en el incumplimiento resulta razonable gestionar la cobranza judicial.

Puso énfasis en señalar que las instrucciones en este ámbito han sido categóricas en cuanto a que, en estos casos, no se persiga al trabajador ni tampoco se le incorpore en ningún registro de morosidad en la que, por lo demás, éste no ha incurrido.

Añadió que las obligaciones que pesan sobre el empleador a este respecto tienen su origen en la ley, la cual le impone el deber de deducir, retener y remesar las sumas correspondientes. En efecto, de conformidad al artículo 22 de la ley Nº 18.833, lo adeudado por prestaciones de crédito social a una Caja de Compensación por un trabajador afiliado, deberá ser deducido de la remuneración por la entidad empleadora afiliada, retenido y remesado a la Caja acreedora.

Por su parte, el señor asesor del Ministro del Trabajo y Previsión Social puntualizó que el titular de la afiliación a la Caja de Compensación de Asignación Familiar es el empleador y, en ese hecho de la afiliación, está el origen de las obligaciones por las que debe responder.

En cuanto al procedimiento mediante el cual las Cajas acreedoras se dirigen contra el empleador con motivo de estas deudas impagas, la señora Superintendente de Seguridad Social Subrogante señaló que se aplica el establecido en la ley Nº 17.322, para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social.

Finalmente, insistió en que, de conformidad a las instrucciones impartidas, en el caso de que el empleador retenga los fondos y no los entere en la Caja de Compensación respectiva, él será el único responsable por el pago de las cuotas insolutas. En todo caso, advirtió, el índice de morosidad registrado en este ámbito es extremadamente bajo, siendo inferior al 1%.

La Comisión compartió el objetivo de esta iniciativa legal, dado el innegable beneficio que representa para los trabajadores que, no habiendo incurrido en incumplimiento alguno, se ven menoscabados frente a una posible cobranza judicial que, sin haberla motivado, pudiera dirigirse en su contra.

Atendido lo anterior, estimaron relevante aprobar la norma propuesta, por cuanto significa la consagración legal de la interpretación administrativa existente sobre esta materia y por constituir un instrumento eficaz para dirigir la cobranza de estas deudas contra el legítimo contradictor.

- En virtud de lo expuesto, vuestra Comisión aprobó en general y en particular el proyecto, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señora Alvear y señores Letelier, Longueira y Muñoz Aburto.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe literalmente el texto del proyecto despachado por la Honorable Cámara de Diputados, y que vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social os propone aprobar en general y en particular:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Agrégase el siguiente inciso segundo en el artículo 22 de la ley Nº 18.833:

“Practicada la deducción al trabajador, se entenderá extinguida a su respecto y de sus codeudores la parte correspondiente de la deuda, desde la fecha en que ella hubiera tenido lugar, aunque no haya sido remesada por el empleador a la Caja, debiendo dirigirse exclusivamente contra éste las acciones destinadas al cobro de las sumas no enteradas.”.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 16 de agosto de 2006, con asistencia de los Honorables Senadores señor Juan Pablo Letelier Morel (Presidente), señora Soledad Alvear Valenzuela y señores Pablo Longueira Montes y Pedro Muñoz Aburto.

Sala de la Comisión, a 21 de agosto de 2006.

MARIO LABBÉ ARANEDA
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 18.833, CON EL OBJETO DE DEFINIR EL SUJETO OBLIGADO AL PAGO DE LOS CRÉDITOS SOCIALES, EN EL CASO QUE SEÑALA
(Boletín Nº 3.505-13)

I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** en lo fundamental, radicar en el empleador la responsabilidad por el pago de los créditos sociales obtenidos por el trabajador en Cajas de Compensación, cuando aquél, habiendo realizado la deducción correspondiente, no la ha remesado a dichas instituciones.

II. **ACUERDOS:** aprobado en general y en particular (4x0).

III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de un artículo único.

IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.

V. **URGENCIA:** no tiene.

VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Cámara de Diputados. Moción del Honorable Diputado señor Pedro Muñoz Aburto.

VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.

VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** 68 votos a favor y una abstención.

IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 9 de agosto de 2005.

X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general y en particular.

XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** 1) la ley Nº 18.833, Estatuto General de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, y 2) la ley Nº 17.322, que establece normas para la cobranza judicial de imposiciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social.

Valparaíso, 21 de agosto de 2006.

MARIO LABBÉ ARANEDA
Secretario de la Comisión

- - -