SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el D.F.L. Nº 1, de 2005, del Ministerio de Salud, incorporando la presunción de declaración y no pago de las cotizaciones de salud al sistema de Isapres, y homologando el interés penal y la multa por no pago de tales cotizaciones a los contemplados en el D.L. Nº 3.500 y en la ley Nº 17.322.

BOLETÍN Nº 6.312-11

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene el honor de presentaros su segundo informe respecto del proyecto de ley de la referencia, iniciado en un Mensaje de Su Excelencia la señora Presidenta de la República.

Cabe hacer presente que este proyecto de ley fue discutido en general por la Comisión de Salud, con motivo de su primer informe. Con posterioridad, la Sala del Senado aprobó en general la iniciativa y dispuso que en la discusión en particular, ésta fuera informada por la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

A las dos sesiones en que la Comisión consideró esta iniciativa de ley, además de sus miembros, asistió el asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, señor Francisco Del Río.

- - -

Asimismo, es dable señalar que en esta iniciativa de ley, conforme al acuerdo de la Sala adoptado en su oportunidad, se abrió el respectivo plazo para presentar indicaciones al proyecto, período en el cual no fueron formuladas indicaciones al mismo.

Atendido lo anterior, no se consignan en este informe las menciones propias del artículo 124 del Reglamento del Senado, por ser ello innecesario, así como tampoco se incluye un Capítulo de Modificaciones.

- - -

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

No obstante no haberse presentado indicaciones al proyecto de ley en informe, la Comisión, atendido el señalado acuerdo de la Sala, estimó pertinente efectuar un análisis de la normativa propuesta, en función del objetivo que la iniciativa legal persigue.

Conforme a ello, a continuación se efectúa una relación de las disposiciones que contempla el texto aprobado en general por el Honorable Senado, así como también se transcriben las normas cuya modificación se propone, y se consigna el debate sostenido al respecto por vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social.

Artículo primero

Contiene tres numerales mediante los cuales se introducen modificaciones al decreto con fuerza de ley Nº 1, de 2006, del Ministerio de Salud, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley Nº 2.763, de 1979 y de las leyes Nº 18.933 y Nº 18.469.

Número 1

Modifica el inciso quinto del artículo 185 del decreto con fuerza de ley antes citado, para incorporar el procedimiento a seguir en el evento que el empleador incumpla su obligación de declarar oportunamente las respectivas cotizaciones de salud. El texto que se propone agregar es el siguiente:

“En caso que el empleador no realice esta declaración dentro del plazo que corresponda, éste tendrá hasta el último día hábil del mes subsiguiente del vencimiento de aquél, para acreditar ante la Institución de Salud Previsional respectiva la extinción de su obligación de enterar las cotizaciones previsionales de sus trabajadores, debido al término o suspensión de la relación laboral que mantenían. A su vez, las Instituciones de Salud Previsional deberán agotar las gestiones que tengan por objeto aclarar la existencia de cotizaciones previsionales impagas y, en su caso, obtener el pago de aquéllas de acuerdo a las normas de carácter general que emita la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud. Para estos efectos, si la Institución de Salud Previsional no tuviere constancia del término de la relación laboral de aquellos trabajadores que registran cotizaciones previsionales impagas, deberá consultar respecto de dicha circunstancia a la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía. Transcurrido el plazo de acreditación de cese o suspensión de la relación laboral, sin que se haya acreditado dicha circunstancia, y sin perjuicio de la obligación de la Institución de Salud Previsional de comunicar la deuda de cotizaciones en los términos del artículo 197, se presumirá sólo para los efectos del presente artículo e inicio de las gestiones de cobranza conforme a las disposiciones del inciso sexto del artículo 186, que las respectivas cotizaciones están declaradas y no pagadas.”.

Cabe señalar que el mencionado artículo 185, sobre el cual incide este numeral, establece el sistema de declaración y pago de las cotizaciones para salud. Su texto se transcribe a continuación para una mejor comprensión de la modificación propuesta:

“Artículo 185.- Las cotizaciones para salud de quienes se hubieren afiliado a una Institución de Salud Previsional, deberán ser declaradas y pagadas en dicha Institución por el empleador, entidad encargada del pago de la pensión, trabajador independiente o imponente voluntario, según el caso, dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones, pensiones y rentas afectas a aquellas, término que se prorrogará hasta el primer día hábil siguiente si dicho plazo expirare en día sábado, domingo o festivo.

Sin embargo, cuando el empleador realice la declaración y el pago de las cotizaciones, a través de un medio electrónico, el plazo se extenderá hasta el día 13 de cada mes, aun cuando éste fuere día sábado, domingo o festivo.

Para este efecto el empleador o entidad encargada del pago de la pensión, en el caso de los trabajadores dependientes y pensionados, deducirá las cotizaciones de la remuneración o pensión del trabajador o pensionado. Los trabajadores independientes y los imponentes voluntarios pagarán directamente a la Institución la correspondiente cotización.

El empleador o entidad encargada del pago de la pensión que no pague oportunamente las cotizaciones de sus trabajadores o pensionados deberá declararlas en la Institución correspondiente, dentro del plazo señalado en el inciso primero.

La declaración deberá contener, a lo menos, el nombre, rol único tributario y domicilio del empleador o entidad y del representante legal cuando proceda; nombre y rol único tributario de los trabajadores o pensionados, según el caso, el monto de las respectivas remuneraciones imponibles o pensiones y el monto de la correspondiente cotización.

Si el empleador o entidad no efectúa oportunamente la declaración a que se refiere el inciso anterior, o si esta es incompleta o errónea, será sancionado con una multa, a beneficio fiscal, de media unidad de fomento por cada cotizante cuyas cotizaciones no se declararen o cuyas declaraciones sean incompletas o erróneas. Si la declaración fuere maliciosamente incompleta o falsa, el Director del Trabajo, quien solo podrá delegar estas facultades en los Directores Regionales; o el Superintendente que corresponda, podrá efectuar la denuncia ante el juez del crimen correspondiente.

Corresponderá a la Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento por los empleadores de las obligaciones establecidas en este artículo, estando investidos sus inspectores de la facultad de aplicar las multas a que se refiere el inciso precedente, las que

serán reclamables de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 474 del Código del Trabajo. Corresponderá a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, a la Superintendencia de Seguridad Social o a la Superintendencia de Valores y Seguros, sancionar en los términos precedentes a las entidades encargadas de pagos de pensiones sometidas a su supervigilancia, por el incumplimiento de las obligaciones que este artículo establece.”.

Número 2

Modifica el inciso sexto del artículo 185 transcrito precedentemente, reemplazando el monto de la multa contemplada por dicha disposición -equivalente a media unidad de fomento-, por otro que la eleva a 0,75 unidades de fomento.

Número 3

Introduce enmiendas a los incisos segundo y tercero del artículo 186 del citado decreto con fuerza de ley, elevando de un veinte a un cincuenta por ciento el recargo del interés penal aplicable, en el primer caso, y el incremento del interés para operaciones no reajustables que fije la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, en el segundo.

El artículo 186 que este numeral modifica, se refiere al reajuste e interés aplicables respecto de las cotizaciones para salud que no se paguen oportunamente. Para una más adecuada comprensión de las enmiendas propuestas, se transcribe a continuación la norma en comento:

“Artículo 186.- Las cotizaciones que no se paguen oportunamente por el empleador, la entidad encargada del pago de la pensión, el trabajador independiente o el imponente voluntario, se reajustarán entre el último día del plazo en que debió efectuarse el pago y el día en que efectivamente se realice. Para estos efectos, se aumentarán considerando la variación diaria del Índice de Precios al Consumidor mensual del período comprendido entre el mes que antecede al mes anterior a aquel en que debió efectuarse el pago y el mes que antecede al mes anterior a aquel en que efectivamente se realice.

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 veinte por ciento.

Si en un mes determinado el reajuste e interés penal aumentado a que se refiere el inciso anterior, resultare de un monto total inferior al interés para operaciones no reajustables que fije la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras aumentado en veinte 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 anterior a aquel en que se devengue.

Los representantes legales de las Instituciones de Salud Previsional tendrán las facultades establecidas en el artículo 2° de la Ley N° 17.322, con excepción de la que se señala en el número tres de dicha disposición.

Serán aplicables en lo pertinente a los deudores que indica este artículo, lo dispuesto en los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 11, 12, 14 y 18 de la Ley N° 17.322 para el cobro de las cotizaciones, reajustes e intereses adeudados a una Institución de Salud Previsional. Dichos créditos gozarán del privilegio establecido en el N° 6 del artículo 2472 del Código Civil. Sin perjuicio de todo lo anterior, a los empleadores o entidades que no enteren las cotizaciones que hubieren retenido o debido retener a sus trabajadores o pensionados, les serán aplicables las sanciones penales que establece la ley antes dicha.

Los reajustes e intereses a que se refiere el inciso anterior serán de beneficio de la respectiva Institución de Salud Previsional.”.

Artículo segundo

Esta disposición establece el sistema de entrada en vigencia de la ley en proyecto, consignando que las modificaciones que ella contempla regirán a partir del primer día del mes siguiente al de su publicación en el Diario Oficial. Agrega que sus normas se aplicarán respecto de las cotizaciones de las remuneraciones que se devenguen a contar de dicha fecha.

Durante la primera sesión en que la Comisión analizó el presente proyecto de ley, el señor asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social explicó el objetivo fundamental que persigue la iniciativa en informe.

Al respecto, señaló que la reforma previsional instaurada por la ley Nº 20.255, introdujo dos importantes modificaciones en materia de cotizaciones previsionales, ambas incorporadas al artículo 19 del decreto ley Nº 3.500, de 1980. La primera de ellas, dice relación con la ampliación del plazo legal dentro del cual dichas cotizaciones deben ser declaradas y pagadas ante la institución de previsión respectiva. Recordó que, hasta antes de la mencionada reforma, la ley disponía que la declaración y pago de las cotizaciones debía efectuarse dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones y rentas afectas a ellas. Con la enmienda en referencia, agregó, además de lo anterior, se estableció que, si dicha declaración y pago se realiza por medios electrónicos, el plazo mencionado se extenderá hasta el día 13 de cada mes.

La segunda modificación en comento, consideró un novedoso sistema de protección de los trabajadores cuyas cotizaciones previsionales no son declaradas dentro del referido plazo legal. Lo anterior, por cuanto si tales cotizaciones son declaradas en tiempo y forma, pero no pagadas, la ley ya contempla un procedimiento ejecutivo para proceder al cobro de las mismas, el cual no es aplicable tratándose de cotizaciones que no han sido declaradas, en la medida que en este último caso no se ha generado el título ejecutivo que habilita para gestionar el cobro correspondiente. Con la enmienda incorporada por la reforma previsional, se consignó en la ley un mecanismo que permite dicho cobro, dando lugar al título ejecutivo que es de rigor a tal efecto.

Para ello, se estableció que si la declaración correspondiente no se realiza dentro del respectivo plazo legal, el empleador tendrá hasta el último día hábil del mes subsiguiente del vencimiento de aquél, para acreditar ante la Administradora respectiva la extinción de su obligación de enterar las cotizaciones previsionales de sus trabajadores, debido al término o suspensión de la relación laboral que mantenían.

Por otra parte, se dispuso que las Administradoras de Fondos de Pensiones deberán agotar las gestiones que tengan por objeto aclarar la existencia de cotizaciones previsionales impagas y, en su caso, obtener el pago de las mismas de acuerdo a las normas de carácter general que emita la Superintendencia. Para estos efectos, si la Administradora no tiene constancia del término de la relación laboral de aquellos trabajadores que registran cotizaciones previsionales impagas, deberá consultar respecto de dicha circunstancia a la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía.

Por último, añadió, se consagró una presunción legal que permite generar el título ejecutivo pertinente y que hasta antes de la reforma previsional era inexistente. En ese orden se estableció que, sólo para estos efectos y para el inicio de las gestiones de cobranza correspondientes, una vez transcurrido el plazo de acreditación de cese o suspensión de la relación laboral sin que se haya probado dicha circunstancia, se presumirá que las respectivas cotizaciones previsionales se encuentran declaradas y no pagadas. De esta forma, subrayó, se origina la instancia pertinente para proceder al cobro de dichas cotizaciones no declaradas e impagas.

Agregó que, si bien las referidas modificaciones también fueron incluidas en la ley Nº 17.322 -sobre normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social-, sólo la primera de ellas fue posteriormente incorporada, además, al régimen de las cotizaciones de salud, contenido en el decreto con fuerza de ley Nº 1, de 2006, del Ministerio del rubro. Lo anterior, aconteció mediante la ley Nº 20.288, la cual dispuso la ampliación del plazo para declarar y pagar tales cotizaciones hasta el día 13 de cada mes, cuando la declaración y pago de las mismas se efectúe por medios electrónicos.

Sin embargo, no aconteció lo mismo respecto de la presunción legal antes mencionada, la que no fue agregada al citado decreto con fuerza de ley en relación a las cotizaciones no declaradas, razón

por la cual el presente proyecto de ley intenta subsanar dicha omisión, replicando el mecanismo de la presunción e incorporándolo en forma expresa también a esta normativa que rige específicamente las cotizaciones de salud.

Lo anterior, a fin de evitar dudas interpretativas, consignando así una misma regulación tanto en la ley Nº 17.322, que contiene las normas de carácter general sobre la materia -y, por tanto, aplicables a todo tipo de cotizaciones-, como en los textos legales que rigen, particularmente, las cotizaciones previsionales y las de salud.

Finalmente, apuntó, el proyecto de ley también considera una equiparación de la multa aplicable por la no declaración y de los intereses procedentes por el no pago, de uno y otro tipo de cotizaciones.

Enseguida, la Comisión revisó el proyecto de ley en informe y advirtió que la homologación en comento no reproduce en su totalidad la disposición del artículo 19 del decreto ley Nº 3.500, de 1980, constatando que, de dicha norma, la iniciativa sólo duplica en los artículos 185 y 186 del citado decreto con fuerza de ley Nº 1, de 2006, del Ministerio de Salud, por una parte, el procedimiento a seguir tras la no declaración oportuna de las cotizaciones y la consiguiente presunción legal y, por la otra, el porcentaje de la multa aplicable por no declarar oportunamente tales cotizaciones, o por declaración incompleta o errónea, y el aumento aplicable a los intereses correspondientes por el no pago de las mismas.

Quedarían, así, excluidas de esta homologación otros importantes aspectos que también dicen relación con el cobro de las cotizaciones impagas, los que sí se consignan en la normativa del citado decreto ley Nº 3.500. Entre ellos, es posible mencionar, a modo de ejemplo, la exención de multa contemplada para el caso de una declaración incompleta o errónea y respecto de la cual no existan antecedentes para presumir que es maliciosa, o la imposibilidad de los empleadores que no paguen las respectivas cotizaciones previsionales para percibir recursos provenientes de instituciones públicas o privadas financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo.

En razón de lo anterior, los miembros presentes de la Comisión estimaron pertinente analizar detenidamente esta materia, solicitando mayor información al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a fin que, coordinándose con las autoridades del Ministerio de Salud, esclarezca los fundamentos de esta homologación parcial de los regímenes aplicables tanto a las cotizaciones previsionales como a las cotizaciones de salud.

Conforme a ello, en la sesión siguiente, la Comisión escuchó al señor asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, quien explicó las razones por las cuales el proyecto de ley propone reproducir sólo algunos aspectos del sistema de cobranza de las cotizaciones previsionales en el que rige el cobro de las cotizaciones de salud.

Sobre el particular, reiteró que el objetivo de esta iniciativa legal es homologar los regímenes de cobranza de las cotizaciones previsionales y las de salud, pero sólo en lo relativo a ciertos aspectos, como son el porcentaje de las multas y los recargos sobre los intereses aplicables por no declaración y pago de las mismas, el procedimiento a seguir cuando no se efectúa dicha declaración y la presunción legal de declaración y no pago de cotizaciones, concurriendo determinadas circunstancias. Dicha propuesta, apuntó, surgió en respuesta a la inquietud planteada tras la reciente reforma previsional, en orden a eliminar la asimetría constatada entre los cuerpos legales que rigen en lo particular dichas cotizaciones, de modo que en ambos textos haya una mención expresa a las referidas materias, replicando las normas generales contenidas en la ley Nº 17.322.

Agregó que, si bien efectivamente existen otros elementos respecto de los cuales esta homologación no se plantea en el proyecto de ley, ellos estarían circunscritos a sólo dos asuntos, en la medida que, como se ha dicho, hay una normativa general y común aplicable a ambos tipos de cotizaciones. De dichos aspectos, en su opinión, uno no representaría una diferencia real y, el otro, correspondería más bien a un debate diverso al presente.

En primer lugar, acotó, es posible mencionar una diferencia -más aparente que real-, que se observa respecto de los recursos provenientes de instituciones públicas o privadas financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo. El acceso a tales fondos, explicó, se encuentra prohibido para los empleadores que no paguen las cotizaciones previsionales, en tanto que nada dice la ley especial respecto de quienes no paguen las cotizaciones de salud. Sin embargo, añadió, la homologación en este punto no parecería tener sentido si se considera que, normalmente, el empleador que no se encuentra al día en el pago de las cotizaciones previsionales, tampoco lo está respecto de las cotizaciones de salud, y viceversa, quien paga aquéllas también soluciona éstas. Más aún, subrayó, en ciertos regímenes se aplica un mecanismo de pago único, incluso mediante un formulario común, tal como acontece, por ejemplo, en el caso de las imposiciones efectuadas en el Instituto de Previsión Social (IPS, ex INP) y FONASA. Por consiguiente, el acceso a los señalados recursos quedará permitido o prohibido según si se han efectuado o no los pagos correspondientes y, como se ha dicho, el incumplimiento respecto de unas cotizaciones, normalmente, va aparejado al incumplimiento de las otras. Lo propio sucede en relación al pago de las mismas.

Un segundo aspecto no comprendido en la homologación, continuó, se vincula a la exención de multa que contempla la ley para el caso de haberse efectuado una declaración de cotizaciones incompleta o errónea, sin que existan antecedentes que permitan presumir que ésta es maliciosa. Esta disposición, que se considera en forma expresa en la normativa que rige las cotizaciones previsionales, no se encuentra reproducida en la regulación de las cotizaciones de salud. El proyecto en estudio, en tanto, tampoco la incluye en la homologación que propone. Lo anterior, explicó, porque tratándose de las cotizaciones de salud no parece igualmente pertinente la exención de multa, atendidas las consecuencias perniciosas que, en lo inmediato, podrían generarse para el trabajador a raíz

del incumplimiento por parte del empleador, el cual podría devenir, especialmente, en una serie de dificultades para acceder a las prestaciones y beneficios consignados en los respectivos contratos de salud.

Sin perjuicio de lo anterior, agregó, la propuesta legislativa en análisis permite homologar, en lo que resulta procedente, un mecanismo adecuado de protección al trabajador, que resguarda el pago efectivo de las cotizaciones, tanto previsionales como de salud, a las que éste tiene derecho. Asimismo, la iniciativa viene a zanjar una discusión de antigua data relativa a la pertinencia del sistema de declaración y pago de cotizaciones, el cual ha sido objeto de severas críticas, a tal punto que se ha sostenido que representa una suerte de “crédito blando” en favor del empleador. A este respecto, subrayó, el Ejecutivo históricamente ha sido de la opinión de que dicho sistema constituye más bien una herramienta de protección de los trabajadores frente al empleador que incumple las obligaciones que en el ámbito de la seguridad social le empecen. La iniciativa legal en análisis, por su parte, viene a reforzar dicha herramienta, porque permite generar un título ejecutivo -hasta ahora inexistente- con motivo de la no declaración de las cotizaciones de salud, el cual habilitará a las respectivas instituciones para efectuar las gestiones de cobranza de rigor, en resguardo de los derechos que asisten a los trabajadores en esta materia, ofreciendo una protección directa a los mismos.

Atendido lo señalado, concluyó, el Ejecutivo estima que el proyecto de ley en informe, en sus actuales términos, resulta suficiente para los efectos pretendidos y, en consecuencia, solicitó que fuera remitido a la Sala para su aprobación en particular, sin modificaciones.

A continuación, la Comisión analizó la propuesta de la iniciativa legal en estudio, a la luz de la nueva información proporcionada. Para tales efectos, tuvo a la vista las siguientes consideraciones:

- La ley Nº 17.322, sobre normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social, que contiene la normativa general en la materia, es aplicable tanto a las cotizaciones previsionales como a las de salud.

- Dicha ley, en sus artículos 22, 22 a), 22 d) y 22 e), aborda las diversas materias a las que antes se ha hecho referencia.

- Así, el artículo 22 establece la obligación de declarar y enterar los descuentos efectuados por concepto de cotizaciones de seguridad social, ante las instituciones respectivas y dentro del plazo que al efecto se determina. Asimismo, contempla los reajustes e intereses que corresponde aplicar en caso de incumplirse tal obligación.

- Luego, el artículo 22 a) consigna la multa aplicable en el evento que el empleador no efectúe oportunamente la declaración de las respectivas cotizaciones, o si ésta es incompleta o errónea y, en este último caso, dispone la exención de sanción si no existen antecedentes que permitan presumir que tal declaración incompleta o

errónea ha sido maliciosa. De igual modo, regula el caso de la declaración incompleta o falsa y respecto de la cual existe un hecho que permite presumir que es maliciosa.

- El artículo 22 d), por su parte, se refiere al procedimiento que sigue tras no haber sido declaradas las cotizaciones de seguridad social dentro del plazo que la ley establece al efecto, así como también dispone la presunción legal de encontrarse dichas cotizaciones declaradas y no pagadas, cumplidos determinados requisitos.

- Finalmente, el artículo 22 e) consagra respecto de los empleadores que no paguen las cotizaciones de seguridad social, la prohibición de percibir recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo.

- Las dos últimas disposiciones, fueron incorporadas a la ley Nº 17.322 mediante la ley Nº 20.255, que estableció la reforma previsional.

A fin de ilustrar a cabalidad en torno a lo señalado, a continuación se transcriben los preceptos mencionados:

“Artículo 22. Los empleadores, como asimismo sus representantes legales, mandatarios y trabajadores que, por cuenta de ellos descuenten 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 a enterar esos descuentos y sus propias imposiciones y aportes dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones. Sin embargo, el plazo mencionado se extenderá hasta el día 13 de cada mes, aun cuando éste fuere día sábado, domingo o festivo, cuando dichas declaraciones y el pago de éstas se realicen a través de un medio electrónico.

Cuando el plazo de diez días a que se refiere el inciso anterior venza en día sábado, domingo o festivo, dicho plazo se prorrogará hasta el primer día hábil siguiente.

Si el pago no se efectúa oportunamente, las sumas adeudadas se reajustarán entre el último día del plazo en que debió efectuarse el pago y el día en que efectivamente se realice. Para estos efectos, se aumentarán considerando la variación diaria del Índice de Precios al Consumidor mensual del período comprendido entre el mes que antecede al mes anterior a aquel en que debió efectuarse el pago y el mes que antecede al mes anterior a aquel en que efectivamente se realice.

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 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.”.

“Artículo 22 a). Si el empleador no efectúa oportunamente la declaración a que se refiere el inciso primero del artículo precedente, o si ésta es incompleta o errónea, será sancionado con multa de 0,75 Unidad de Fomento por cada trabajador cuyas cotizaciones no se declaren o cuyas declaraciones sean incompletas o erróneas. Si la declaración fuere incompleta o errónea y no existen antecedentes que permitan presumir que es maliciosa, quedará exento de esa multa el empleador o la entidad pagadora de subsidios que pagare las cotizaciones dentro del mes siguiente a aquél en que se devengaron las remuneraciones respectivas. Tratándose de empleadores de trabajadores de casa particular, la multa será de 0,2 unidades de fomento para el caso que las cotizaciones se pagaren el mes subsiguiente a aquél en que se retuvieron de las remuneraciones de estos trabajadores, y de 0,5 unidades de fomento si fueran pagadas después de esta fecha, aun cuando no hubiesen sido declaradas.

Si la declaración fuere incompleta o falsa y existiere un hecho que permita presumir que es maliciosa, el Jefe de Servicio, Director Nacional o Gerente General de la respectiva institución de previsión o de seguridad social podrá efectuar la denuncia ante el Ministerio Público o el juez del crimen correspondiente, en su caso.

Las instituciones de seguridad social no podrán condonar los intereses penales y multas que correspondan a deudores que no hubieren efectuado oportunamente la declaración de las sumas que deben pagar por concepto de imposiciones y aportes ni a aquellos que hubieren efectuado declaraciones maliciosamente incompletas o falsas.”.

“Artículo 22 d). En caso que las cotizaciones no se enteren ni declaren en el plazo establecido en el inciso primero del artículo 22 de esta ley, el empleador tendrá hasta el último día hábil del mes subsiguiente del vencimiento de aquél, para acreditar ante la institución de previsión o de seguridad social respectiva la extinción de su obligación de enterar las cotizaciones de seguridad social de sus trabajadores, debido al término o suspensión de la relación laboral que mantenían. A su vez, las instituciones de previsión o de seguridad social deberán agotar las gestiones que tengan por objeto aclarar la existencia de cotizaciones de seguridad social impagas y, en su caso, obtener el pago de aquéllas de acuerdo a las normas de carácter general que emita la Superintendencia respectiva. Transcurrido el plazo de acreditación de cese o suspensión de la relación laboral, sin que el empleador haya acreditado dicha circunstancia, se

presumirá sólo para los efectos de la presente ley, que las respectivas cotizaciones están declaradas y no pagadas.”.

“Artículo 22 e). Los empleadores que no pagaren las cotizaciones de seguridad social, no podrán percibir recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo, sin acreditar previamente ante las instituciones que administren los instrumentos referidos, estar al día en el pago de dichas cotizaciones. Sin embargo, podrán solicitar su acceso a tales recursos, los que sólo se cursarán acreditado que sea el pago respectivo.

Los empleadores que durante los 24 meses inmediatamente anteriores a la respectiva solicitud, hayan pagado dentro del plazo que corresponda las cotizaciones de seguridad social, tendrán prioridad en el otorgamiento de recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo. Para efectos de lo anterior, deberán acreditar previamente, ante las instituciones que administren los instrumentos referidos, el cumplimiento del señalado requisito.”.

- Las normas transcritas precedentemente se encuentran reproducidas en el artículo 19 del decreto ley Nº 3.500, de 1980, por lo que tales materias están expresamente consignadas en la regulación que rige en particular las cotizaciones de previsión social. Lo anterior, al tenor de las modificaciones pertinentes introducidas a dicho artículo mediante las leyes N^{os} 20.023 y 20.255.

- En cambio, las disposiciones en comento están duplicadas sólo en parte en los artículos 185 y 186 -ya transcritos-, del decreto con fuerza de ley Nº 1, de 2006, del Ministerio del ramo, que contiene el régimen legal aplicable a las cotizaciones de salud.

- No obstante, como se ha dicho, lo no replicado en el régimen particular de dichas cotizaciones, igualmente las alcanza por aplicación de la normativa general sobre cotizaciones de seguridad social, contenida en la citada ley Nº 17.322.

Enseguida, los miembros de la Comisión expresaron sus observaciones en torno al tema en estudio.

La Honorable Senadora señora Alvear destacó que la iniciativa legal en informe permite generar un título ejecutivo que habilitará para iniciar las gestiones de cobranza de las cotizaciones de salud, en el evento de que éstas ni siquiera hayan sido declaradas, lo cual, sin duda, representa una medida de protección para los trabajadores, quienes, hasta ahora, se encuentran en una situación de indefensión en esta materia.

Ello, apuntó, resulta más grave aún si se considera que, tratándose de este tipo de cotizaciones, el incumplimiento en torno a las mismas deriva finalmente en una serie de problemas para el trabajador, que le dificultan el acceso a los beneficios y prestaciones a que tiene derecho conforme a su respectivo contrato de salud. En ese sentido,

añadió, el perjuicio para el trabajador podría ser tanto o más complejo que el que se produce con motivo del no pago de las cotizaciones previsionales, por cuanto en el caso de estas últimas, con el tiempo, el incumplimiento puede ser subsanado, mediante el pago de las mismas y al cual se suman los respectivos reajustes e intereses que incrementan la cuenta de capitalización individual del afiliado. En cambio, en el ámbito de la salud, los efectos perniciosos pueden ser inminentes, toda vez que, sin perjuicio de que el pago de lo adeudado se produzca posteriormente, en lo inmediato, el trabajador se ve expuesto a diversas dificultades que, si bien no le impiden acceder a las prestaciones que tiene contratadas en su plan de salud, hacen más engorroso dicho acceso, debiendo enfrentar así una situación originada en un hecho del cual no es responsable, pero que lo obliga a soportar sus consecuencias. Prueba de ello, ejemplificó, es la necesidad que tiene el afiliado de iniciar un proceso judicial por apropiación indebida de los fondos no enterados.

Finalmente, señaló que la modificación propuesta permitirá homologar las normativas especiales que rigen las cotizaciones previsionales y las de salud, al menos en las materias que aquí se abordan, haciendo además coincidentes sus textos con lo dispuesto en la reforma previsional y con la normativa general contenida en la ley Nº 17.322.

A su vez, el Honorable Senador señor Letelier se manifestó partidario de efectuar las enmiendas propuestas por esta iniciativa legal. Señaló que, si bien la regulación general está contenida en la ley Nº 17.322 y, como tal, es aplicable tanto a las cotizaciones previsionales como a las de salud, no es menos cierto que la noción de seguridad social podría ser interpretada en forma restrictiva, excluyendo a las cotizaciones de salud y, con ello, dejándolas al margen de dichas normas generales. En razón de lo anterior, acotó, resulta pertinente legislar a este respecto, para evitar dudas interpretativas, consignando en el texto expreso de la ley específica sobre la materia, aquellas normas cuya protección al trabajador debe ser indubitada, como son las que considera esta iniciativa legal, referidas a la presunción de declaración sin pago, sanciones y recargos.

En ese mismo sentido, añadió, también debe estar claro en la ley que el trabajador debe quedar cubierto por las instituciones de salud previsional, a pesar de que el empleador no haya enterado en tiempo y forma las respectivas cotizaciones. Ello, a su juicio, también forma parte de este debate, porque es un tema referido a las posibles consecuencias que podrían derivarse del incumplimiento en estas materias. El real asunto de fondo en el tema que nos ocupa, enfatizó, es proteger al trabajador y no sólo generar un título ejecutivo que permita a las instituciones de salud previsional perseguir sus acreencias. Más importante que eso, añadió, es resguardar al trabajador en el ejercicio de los derechos que le asisten, lo cual incluye tanto la creación de los instrumentos jurídicos necesarios para gestionar los cobros a que haya lugar, como garantizar que el trabajador accederá a las prestaciones de salud correspondientes, sin verse impedido de ello por un hecho ajeno, como es un eventual incumplimiento, voluntario o sólo erróneo, por parte de su empleador.

Finalmente, concluyó, es importante consignar que en esta regulación están comprendidos los sistemas de salud que operan tanto en el ámbito público como en el privado, con lo cual los trabajadores adscritos a uno y otro quedarán protegidos por sus normas.

El Honorable Senador señor Pérez Varela recordó que, con motivo de las modificaciones legales introducidas en este ámbito, no obstante encontrarse impagas las cotizaciones, la respectiva institución de salud previsional se encuentra en la obligación de cumplir las prestaciones contenidas en el plan de salud correspondiente, toda vez que el contrato celebrado sigue vigente y, por tanto, produce todos sus efectos. No puede olvidarse, subrayó, que el incumplimiento en este caso no proviene del trabajador y, por tanto, no puede éste sufrir las consecuencias derivadas del mismo.

Al respecto, citó el artículo 197 del decreto con fuerza de ley Nº 1, de 2006, del Ministerio de Salud, cuyo inciso décimo, tras la modificación señalada, dispone: “No se considerará incumplimiento del contrato por parte del afiliado, el hecho de no haberse enterado por su empleador o por la entidad pagadora de la pensión, en su caso, las cotizaciones de salud pactadas y será obligación de la ISAPRE comunicar esta situación al afiliado dentro de los tres meses siguientes contados desde aquél en que no se haya pagado la cotización.”.

Por otra parte, coincidió con que el presente proyecto de ley ofrece una mayor protección al trabajador, en la medida que mejora su situación al constituir un título ejecutivo hasta ahora inexistente, el que permitirá cursar los procesos de cobro de las cotizaciones de salud no declaradas, lo cual, sin duda, incrementará las posibilidades de recupero y, consecuencialmente, resguardará el derecho que a este respecto cabe al trabajador.

El Honorable Senador señor Allamand compartió la opinión de que esta iniciativa de ley representa una mejora en la protección del trabajador y, más precisamente, en el ejercicio de los derechos que le competen en el ámbito de la salud previsional.

Indicó, asimismo, que independientemente de que acontezca o no el pago oportuno de las cotizaciones correspondientes, el trabajador debe acceder a las prestaciones de salud contratadas, sin embargo, a su turno, también deben existir los mecanismos jurídicos que permitan a las entidades respectivas obtener el pago de lo adeudado por concepto de cotizaciones insolutas, ya que ello permitirá que opere el sistema. En ese sentido, añadió, la normativa propuesta viene a reforzar dicho principio, otorgando un título que hace posible el cobro ejecutivo de la deuda. De esta forma, si bien las instituciones de salud previsional están obligadas a respetar un contrato vigente y a cumplir las prestaciones ofrecidas, también contarán con una herramienta que les permitirá exigir el pago de las cotizaciones acordadas, tanto si éstas no han sido pagadas, como si ellas ni siquiera han sido declaradas. Ese instrumento, para este último caso, en la actualidad no existe, a pesar de lo dispuesto por la regulación general sobre la materia y, en consecuencia, resulta pertinente

incorporar los preceptos correspondientes en la normativa especial aplicable, tal como lo propone el proyecto en estudio, a fin de evitar cualquier duda interpretativa que, a la postre, vulnere los derechos de los trabajadores.

Finalmente, conforme a lo señalado, los miembros presentes de la Comisión estuvieron contestes en lo siguiente:

- El presente proyecto de ley tiene por finalidad homologar los regímenes aplicables a las cotizaciones previsionales y de salud, entiendo por tal la incorporación expresa en la normativa especial que rige a estas últimas, de algunos aspectos ya incluidos en la regulación particular de aquéllas, los cuales, a su vez, provienen de la reglamentación general a que ambas se encuentran sujetas. Para tales efectos, la iniciativa propone: reproducir el procedimiento aplicable tras la no declaración de las cotizaciones dentro del plazo contemplado al efecto; establecer la presunción legal de estar dichas cotizaciones declaradas y no pagadas, concurriendo determinadas circunstancias; equiparar las multas derivadas de la falta de declaración oportuna o de la declaración incompleta o errónea de cotizaciones y, finalmente, igualar el recargo aplicable a los intereses procedentes por el no pago de las mismas.

- Las materias restantes, que no son objeto de esta homologación, pero que sí se contemplan en la ley Nº 17.322, resultarían también aplicables a las cotizaciones de salud, en la medida que dicha ley contiene la normativa general que rige las cotizaciones de seguridad social, en las que se comprenden tanto las cotizaciones previsionales como las de salud.

- Para una referencia expresa a tales materias en la regulación particular de estas últimas, correspondería tramitar otro proyecto de ley cuya idea matriz se oriente en dicho sentido, reproduciendo en el régimen especial de dichas cotizaciones, lo ya establecido en la regulación general.

- La homologación pretendida en esta oportunidad sería, por tanto, parcial, circunscrita a los aspectos antes señalados y, en ese entendido, la iniciativa legal, en sus actuales términos, resultaría suficiente en aras de dicho objetivo. En ese sentido, la Comisión compartió la propuesta legislativa que formula el presente proyecto.

- Al término de este análisis y, atendido que, tal como se consignó al inicio de este informe, no fueron presentadas indicaciones al proyecto de ley, la Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señora Alvear y señores Allamand, Letelier, Muñoz Aburto y Pérez Varela, acordó remitirlo a la Sala, sin modificaciones, para su aprobación en particular.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

El texto del proyecto de ley que vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social remite a la Sala, sin modificaciones, para su aprobación en particular, es el aprobado en general por la Comisión de Salud y por el Honorable Senado:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo primero.- Introdúcense las siguientes modificaciones al Decreto con Fuerza de Ley Nº 1, de 2005, del Ministerio de Salud:

1) Incorpórese, en el inciso quinto del artículo 185, a continuación del punto aparte, que ha pasado ser punto seguido, lo siguiente:

“En caso que el empleador no realice esta declaración dentro del plazo que corresponda, éste tendrá hasta el último día hábil del mes subsiguiente del vencimiento de aquél, para acreditar ante la Institución de Salud Previsional respectiva la extinción de su obligación de enterar las cotizaciones previsionales de sus trabajadores, debido al término o suspensión de la relación laboral que mantenían. A su vez, las Instituciones de Salud Previsional deberán agotar las gestiones que tengan por objeto aclarar la existencia de cotizaciones previsionales impagas y, en su caso, obtener el pago de aquéllas de acuerdo a las normas de carácter general que emita la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud. Para estos efectos, si la Institución de Salud Previsional no tuviere constancia del término de la relación laboral de aquellos trabajadores que registran cotizaciones previsionales impagas, deberá consultar respecto de dicha circunstancia a la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía. Transcurrido el plazo de acreditación de cese o suspensión de la relación laboral, sin que se haya acreditado dicha circunstancia, y sin perjuicio de la obligación de la Institución de Salud Previsional de comunicar la deuda de cotizaciones en los términos del artículo 197, se presumirá sólo para los efectos del presente artículo e inicio de las gestiones de cobranza conforme a las disposiciones del inciso sexto del artículo 186, que las respectivas cotizaciones están declaradas y no pagadas.”.

2) Sustitúyese en el inciso sexto del artículo 185, la expresión “media unidad de fomento” por “0,75 unidades de fomento”.

3) Reemplácese en los incisos segundo y tercero del artículo 186, la expresión “veinte por ciento”, por la expresión “cincuenta por ciento”, las veces que allí aparece.

Artículo segundo.- Las modificaciones que introduce esta ley entrarán en vigencia a partir del primer día del mes siguiente al de su publicación en el Diario Oficial. Dichas normas se aplicarán respecto de las cotizaciones de las remuneraciones que se devenguen a partir de esta fecha.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 6 y 20 de enero de 2010, con asistencia de los Honorables Senadores señora Soledad Alvear Valenzuela (Presidenta), y señores Andrés Allamand Zavala, Juan Pablo Letelier Morel, Pedro Muñoz Aburto y Víctor Pérez Varela.

Sala de la Comisión, a 26 de enero de 2010.

MARIO LABBÉ ARANEDA
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL D.F.L. Nº 1, DE 2005, DEL MINISTERIO DE SALUD, INCORPORANDO LA PRESUNCIÓN DE DECLARACIÓN Y NO PAGO DE LAS COTIZACIONES DE SALUD AL SISTEMA DE ISAPRES, Y HOMOLOGANDO EL INTERÉS PENAL Y LA MULTA POR NO PAGO DE TALES COTIZACIONES A LOS CONTEMPLADOS EN EL D.L. Nº 3.500 Y EN LA LEY Nº 17.322. (Boletín Nº 6.312-11)

I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** evitar problemas de interpretación de los cuerpos legales involucrados, particularmente del decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Salud, de 2005 y publicado en 2006, en relación con las últimas adecuaciones efectuadas a la ley N° 17.322, y homologar el sistema de cobranza de las cotizaciones de salud en el caso de personas afiliadas a una Institución de Salud Previsional, al que rige las cotizaciones de seguridad social.

II. **ACUERDOS:** remitir el proyecto de ley a la Sala, sin modificaciones, para su aprobación en particular.

III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de dos artículos permanentes.

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

V. **URGENCIA:** no tiene.

VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Senado. Mensaje de Su Excelencia la señora Presidenta de la República.

VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primero.

VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** ---

IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 23 de diciembre de 2008.

X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** segundo informe.

XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**

1.- Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio de Salud, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2.763, de 1979 y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469.

2.- Ley N° 17.322, que establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social.

3.- El decreto ley N° 3.500, de 1980, que establece un nuevo sistema de pensiones.

4.- Ley N° 20.023, modifica la ley Nº 17.322, el Código del Trabajo y el decreto ley Nº 3.500, de 1980.

5.- Ley N° 20.255, que establece reforma previsional.

6.- Ley N° 20.288, que introduce modificaciones en materia de seguridad social.

Valparaíso, 26 de enero de 2010.

MARIO LABBÉ ARANEDA
Secretario de la Comisión

- - -