



MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Dirección de Estudios Previsionales de la Subsecretaría de Previsión Social

ANÁLISIS Y PROPUESTA PARA REDUCIR LA EVASIÓN, SUB- DECLARACIÓN Y LA COBRANZA JUDICIAL DE LA COTIZACIÓN PREVISIONAL

Estudio Conjunto:
Consejo Consultivo Previsional y
Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones



Santiago, 30 de enero de 2015

INFORME EJECUTIVO.....	8
Objetivos del Estudio.....	8
Presentación General.....	10
Metodología aplicada y fuentes de información	10
Organización del Estudio	11
Contenido Resumido del Estudio	14
Principales Conclusiones del Estudio.....	25
CAPÍTULO I: LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.....	28
1. INSTITUCIONES PÚBLICAS.....	30
1.1 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB).....	30
1.2 Subsecretaría de Previsión Social (SPS).....	31
1.3 Superintendencia de Pensiones (SP).....	32
1.4 Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO).....	34
1.5 Dirección Nacional del Trabajo (DT).....	36
1.6 Instituto de Previsión Social (IPS).....	38
1.7 Servicio de Impuestos Internos (SII).....	41
1.8 Tesorería General de la República (TGR).....	42
1.9 Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (SIR).....	43
1.10 Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional	43
1.11 Juzgado de Letras de Trabajo y Tribunales Civiles	45
1.12 Ministerio Público/Fiscalía Nacional	45
2. INSTITUCIONES PRIVADAS	46
2.1. Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).....	46
2.2. Administradora del Fondo de Cesantía (AFC).....	47
2.3. Servicios de Administración Previsional – PREVIRED.....	48
2.4. Cajas de Compensación (CCAF)	49
2.5. Organismos Administradores de la Ley 16.744	51
CAPÍTULO II: EL PROCESO DE COTIZACIÓN Y SU COBRANZA.....	53
1. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA.....	53
1.1. Origen de los Recursos Recaudados.....	53
1.2. Detalle de las Cotizaciones Previsionales	54
1.2.1. Concepto.....	54
1.3. Tipos de Cotizaciones en materia de pensiones	56

1.3.1.	Cotización Base	57
1.3.2.	Cotización adicional.....	57
1.3.3.	Cotización Voluntaria	59
1.3.4.	Cotizaciones especiales - Cotización por trabajos pesados	59
1.3.5.	Otros Aportes Voluntarios	60
1.4.	Sujetos obligados a pagar las cotizaciones previsionales.....	61
1.5.	Sujetos llamados a enterar las cotizaciones previsionales	62
1.5.1.	El empleador	62
1.5.2.	Trabajadores independientes	63
1.5.3.	Servicio de Impuestos Internos y Tesorería General de la República	64
1.5.4.	Entidades pagadoras de subsidio	64
1.5.5.	Sindicatos.....	65
1.5.6.	Afiliado voluntario.....	65
1.6.	Cuentas donde pueden enterarse las cotizaciones previsionales en las AFP.....	66
1.6.1.	Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Obligatorias.....	67
1.6.2.	Cuenta de Capitalización Individual de Afiliado Voluntario.....	68
1.6.3.	Cuenta de Capitalización Individual de Depósitos Convenidos	68
1.6.4.	Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Voluntarias.....	70
1.6.5.	Cuenta Individual de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo.....	71
1.6.6.	Cuenta de Ahorro Voluntario.....	72
1.6.7.	Cuenta de Ahorro de Indemnización.....	73
2.	EL PROCESO DE COTIZACIONES Y SU COBRANZA.....	74
2.1.	Recaudación de las cotizaciones previsionales	74
2.2.	Tipos de recaudación	77
2.2.1.	Recaudación electrónica	77
2.2.2.	Recaudación manual o en planilla impresa	78
2.2.3.	Recaudación mixta.	78
2.3.	Entidades recaudadoras electrónicas y/o mixtas	79
2.3.1.	Previred	79
2.3.2.	Problemas y cuellos de botella del proceso de pago de cotizaciones en Previred.....	81
2.4.	Cajas de Compensación de Asignación Familiar.....	82
2.4.1.	C.C.A.F Los Andes.....	82
2.4.2.	Cuellos de botella en Caja Los Andes	82

2.4.3. C.C.A.F. La Araucana.....	82
2.5. Entidades recaudadoras manuales.....	83
2.5.1. Bancos Comerciales en convenio y Servipag.....	83
2.5.2. Problemas o dificultades que trae consigo este proceso.....	84
2.6. Consecuencias resultantes del proceso de pago de cotizaciones.....	84
2.6.1. Plazo legal para enterar la cotización previsional.....	84
2.6.2. Declaración y No Pago (DNP).....	85
2.6.3. La Mora Presunta/Declaración y No Pago Automático (DNPA).....	85
2.6.4. Pago de Cotizaciones trabajador independiente.....	87
2.6.5. Trabajadores migrantes.....	91
2.7. Responsabilidad de las Administradoras respecto del cobro de las cotizaciones.....	94
2.8. Rol de la Dirección del Trabajo en el proceso de pago de Cotizaciones Previsionales.....	95
3. PROCESO DE COBRANZA ANTES DE QUE SE TORNE LITIGIOSA.....	100
3.1. Cobranza Prejudicial en la DNP y en la DNPA.....	102
3.2. Cobranza Prejudicial en la DNP.....	102
3.3. Cobranza Prejudicial en la DNPA.....	103
3.4. Gestión de Cobranza Prejudicial de entidades Subcontratadas.....	104
3.5. Instituto de Previsión Social.....	106
3.6. Rol de la Dirección del Trabajo en esta etapa.....	107
3.7. Fin de la Cobranza Prejudicial e Inicio de las Cobranza Judicial.....	110
3.8. Oportunidad y forma de pago.....	111
3.9. Cuellos de Botella en la cobranza prejudicial.....	111
4. COBRANZA JUDICIAL.....	113
4.1. El juicio ejecutivo previsional.....	113
4.1.1. Normas de Procedimiento Judicial.....	113
4.1.2. Excepciones en juicio y prueba.....	114
4.2. Gestión de Cobranza Judicial de entidades Subcontratadas.....	114
4.3. Situaciones Especiales que deben realizar los Estudios Jurídicos.....	115
4.3.1. Inicio de las Acciones de Cobranza Judicial.....	115
4.3.2. Autorización de órdenes de arresto.....	116
4.3.3. Reclamos Judiciales del Trabajador.....	116
4.3.4. Pago por consignación Judicial.....	117
4.4. Cuellos de botella normativos y jurisprudenciales.....	117

4.4.1. El crecimiento desmesurado de las deducciones de las remuneraciones del trabajador: el artículo 58 del Código del Trabajo.....	118
4.4.2. Judicialización de la cobranza previsional	119
4.4.3. La precarización laboral y desconocimiento de los derechos previsionales	119
4.4.4. Falta de denuncias ante el Ministerio Público	121
4.4.5. Análisis de las dificultades del marco legal-reglamentario que impiden la aplicación de multas	121
5. QUIEBRA. SUPERINTENDENCIA DE INSOLVENCIA Y REEMPENDIMIENTO	122
5.1. Importancia y Rol de la Superintendencia de Insolvencia y Reempendimiento.....	122
5.2. Verificación del crédito previsional.	125
5.3. Importancia del Síndico y Liquidador como agente pagador de cotizaciones previsionales impagas.	126
5. 4. Gestión de Cobranza de entidades Subcontratadas en el Procedimiento de Quiebra.....	128
5.5. Cuellos de Botella en el Procedimiento de Quiebra.	129
5.5.1. Capacidad Operativa de la SIR	130
5.5.2. Obligación del Síndico a Informar propuestas de reparto.....	130
5.5.3. Renuncia del Trabajador a los créditos de origen laboral	130
6. CONCLUSIONES	131
6.1. Resumen de cuellos de botella detectados	132
6.1.1. Problemas y cuellos de botella del proceso de pago de cotizaciones	132
6.1.2. Problemas y cuellos de botella en la cobranza prejudicial.....	132
6.1.3. Problemas y cuellos de botella normativos y jurisprudenciales de la cobranza judicial.....	132
6.1.4. Dificultades del marco legal-reglamentario que impiden la aplicación de multas	133
6.1.5. Problemas y cuellos de botella en el procedimiento de quiebra.....	133
6.2. Flujograma general de interrelación de procesos	133
CAPÍTULO III: PROPUESTAS.....	135
1. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN	135
2. PLANTEAMIENTO DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN E INFORMACIÓN INTEGRADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	139
2.1. Consideraciones preliminares	139
2.2. Consideraciones de alcance. Entidades participantes.	140
2.3. Flujos de información considerados	142
2.4. Esquema de la base de datos	145
2.5. Contenidos de información iniciales.....	146

2.6. Productos esperados de la base de datos y el proceso informático	148
3. PROPUESTAS POR AREAS DE GESTION	149
3.1. Propuestas en recaudación de las cotizaciones previsionales	149
3.1.1. Normas, que pueden incluir aspectos legales y reglamentarios y de instrucciones.....	149
3.1.2. Aspectos institucionales, administrativos y operacionales que sea necesario mejorar ..	152
3.1.3. Diseño o rediseño de procesos de trabajo y otros aspectos de carácter operativo, incluido los procesos informáticos	154
3.2. Propuestas de la etapa prejudicial.....	156
3.2.1. Normas que pueden incluir aspectos legales y reglamentarios y de instrucciones.	156
3.2.2. Aspectos institucionales, administrativos y operacionales que sea necesario mejorar. .	159
3.2.3. Diseño o rediseño de mecanismos de incentivos.	161
3.2.4. Diseño o rediseño de procesos de trabajo y otros aspectos de carácter operativo, incluido los procesos informáticos.	161
3.3. Propuestas de la etapa judicial	162
3.3.1 Propuestas legales	162
3.3.2 Normas, que pueden incluir aspectos legales y reglamentarios y de instrucciones.....	164
3.4. Propuestas para la fiscalización administrativa de la Dirección del Trabajo.....	167
3.4.1. Propuestas Administrativas y/o Presupuestarias.....	167
3.4.2. Propuestas Legales	168
3.5. Competencia y procedimientos en juicio de ejecución ante el juzgado de cobranza laboral y previsional.....	169
3.5.1 Propuestas Legales	169
3.6. Modificaciones al Procedimiento de Ejecución Previsional	171
3.7. Sanción Penal por Apropiación Indevida de las Cotizaciones Previsionales	175
3.8. Propuestas en proceso de quiebra.....	176
3.8.1 Normas, que pueden incluir Aspectos Legales y Reglamentarios y de Instrucciones.....	176
3.8.2 Aspectos Institucionales, Administrativos y Operacionales que se Recomienda Mejorar	179
3.8.3. Diseño o Rediseño de Procesos de Trabajo y otros Aspectos de Carácter Operativo, Incluido los Procesos Informáticos.	180
3.8.4. Administración y Resolución de Stock de Quiebras Pendientes en el Sistema.	182
CLASIFICACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE CIEDESS	184
ANEXO 1. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS DNP Y DNPA	196
INTRODUCCIÓN	196
1. ANALISIS COMPARATIVO DE LAS DNP y DNPA Y SUS ETAPAS	197

2. DESCRIPCIÓN CUANTITATIVA DEL PROCESO DE DNP Y DNPA	203
3. SENSIBILIDAD DE LA DEUDA PREVISIONAL AL CICLO ECONÓMICO.....	221
4. MODELO ECONÓMICO SUBYACENTE	232
5. RESULTADOS DE MODELOS DE REGRESIÓN.....	238
ANEXO 2. EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y SU SITUACION CONTRACTURAL Y PREVISIONAL.....	255
ANEXO 3: ESTADÍSTICAS JUDICIALES, JUZGADO DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL DE SANTIAGO	263
ANEXO 4. PARTICIPACION Y APORTES DE TRABAJADORES Y ORGANIZACIONES SINDICALES.....	267
ANEXO 5. INDICADORES DE GESTIÓN ASOCIADOS AL PROCESO DE COBRANZA DE COTIZACIONES ADEUDADAS.....	273
5.1. Indicadores existentes	273
5.2. Indicadores propuestos	276
ANEXO 6: GLOSARIO BÁSICO DEL ESTUDIO	281
BIBLIOGRAFIA.....	287
A.- Libros, Artículos en Revistas, Informes oficiales/Circulares, Presentaciones.....	287
B.- Leyes, Decretos, Normativa	290
C.- Sitios electrónicos (Páginas web)y Bases de Datos consultadas.....	293

INFORME EJECUTIVO

Objetivos del Estudio

El presente informe ejecutivo corresponde al estudio “Análisis y Propuesta para Reducir la Evasión, Sub-declaración y la Cobranza Judicial de la Cotización Previsional” realizado por la Corporación Ciedess, licitado por la Subsecretaría de Previsión Social a solicitud del Consejo Consultivo Previsional y de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones¹.

El equipo de consultoría de Ciedess estuvo integrado por la Señora María José Zaldívar Larraín, quien dirigió el grupo de trabajo, y los especialistas Señores Francisco Tapia Guerrero, Patricio Elgueta Adrovez, Claudio Bolívar Gacitúa, Patricio Zeballos Saavedra, Andrés Romero Werth, Fidel Maldonado Maldonado, David López Moreno, Pablo Worthington Rendic y la Srta. Gabriela Zurita Urrea. También colaboraron en el desarrollo del estudio los investigadores Srta. Victoria Muñoz Sepúlveda, el Sr. Patricio Campillay Zúñiga y el Sr. Jakob Kretulis Martínez.

El objetivo general de este estudio es profundizar² en la identificación y análisis de los mecanismos legales, administrativos, institucionales, operacionales y de incentivos que afectan la eficiencia y eficacia de los organismos públicos y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) para reducir la evasión y sub-declaración previsional, y mejorar los mecanismos prejudiciales y judiciales respecto de la cobranza. El estudio incluye además un conjunto de propuestas de reforma en los ámbitos de las declaraciones, pago y cobranza de las cotizaciones previsionales, así como la identificación de la institucionalidad apropiada y responsable para este objetivo.

Los objetivos específicos del estudio son los siguientes:

- i) Identificar todas las instituciones, públicas y privadas, responsables de la recaudación y cobranza de las cotizaciones, deuda previsional y analizar los roles de cada una, los procedimientos respecto del cobro en cuanto a las etapas, plazos y fechas de procesos relevantes, entidades responsables de su ejecución, su prontitud, control y oportunidad del mismo, tanto en las etapas pre-judiciales y judiciales. Este objetivo se complementa con los flujos de procesos aplicados en cada una de ellas.
- ii) Considerando el estudio citado, profundizar en la identificación y análisis de las herramientas, mecanismos y procedimientos legales, administrativos, institucionales,

¹ Licitación N° 1592-7-LE14 de 2014

² Y complementar los antecedentes entregados en el estudio: “Análisis de la Evasión y la Elusión en el Pago de las Cotizaciones Previsionales y Medidas de Política Pública para Superar sus Causas”, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Noviembre de 2012, 272 p. Citado en este trabajo como “**estudio base**”.

operacionales y de incentivos que afectan la eficiencia y eficacia de los organismos públicos y de la industria de las AFP para reducir la evasión y sub-declaración previsional, y mejorar los mecanismos de cobranza pre-judicial y/o judicial de deudas previsionales. Analizar, a lo menos, la Dirección del Trabajo, la Superintendencia de Pensiones, el Instituto de Previsión Social, los Tribunales de Justicia y la Subsecretaría de Previsión Social, además de las entidades subcontratadas para la gestión de cobranza pre-judicial.

- iii) Identificar los cuellos de botella en las instituciones para reducir la evasión, sub-declaración y mejorar la cobranza pre-judicial y/o judicial de las cotizaciones previsionales de los organismos públicos más importantes de las AFP y del Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago.
- iv) Realizar un análisis específico sobre los temas Declaración y No Pago (DNP) y las Declaraciones de No Pago Automático (DNPA) en sus distintas etapas y en términos de proceso, evolución en el tiempo y pago efectivo, considerando el período 2008 a 2013 (desde la entrada en vigor de la Ley N° 20.255), y analizar la sensibilidad de las DNP y DNPA a las diferentes etapas de los ciclos económicos.
- v) En base a la información sistematizada en los objetivos específicos anteriores, realizar propuestas para incrementar la eficiencia y eficacia de las acciones de recaudación, control y fiscalización del pago de las cotizaciones previsionales en al menos las áreas que se enumeran a continuación:
 - a) Normas, que pueden incluir aspectos legales y reglamentarios y de instrucciones.
 - b) Aspectos institucionales, administrativos y operacionales que sea necesario mejorar.
 - c) Diseño o rediseño de mecanismos de incentivos. En este nivel se identifican y proponen incentivos de carácter monetario que pueden minimizar el posible efecto de sanciones pecuniarias asociadas a la evasión y elusión.
 - d) Diseño o rediseño de procesos de trabajo y otros aspectos de carácter operativo, incluido los procesos informáticos.
 - e) Recursos necesarios para ejecutar los procesos (humanos, financieros, bases de datos y sistemas de información).
 - f) Administración y resolución de stock de causas judiciales de cobranza pendientes en el sistema.

Las propuestas consideran tanto a los organismos públicos como a las AFP, y son concretas y precisas en cuanto a las modificaciones que se estima son necesarias realizar para ser implementadas, en los distintos ámbitos y niveles.

El estudio incorpora propuestas que especificando los distintos tipos de alcances (definición de política, modificación de normativa/ reglamentos/ circulares, modificación mayor a la ley, etc.).

- vi) Proponer medidas sobre cómo hacer a los trabajadores y organizaciones sindicales más partícipes del proceso de mejoras en la reducción de la evasión y sub-declaración previsional, y en la cobranza de las cotizaciones previsionales.
- vii) Proponer indicadores de gestión asociados al proceso de cobranza y resolución en tribunales, incluyendo las actividades requeridas o reflejadas en la elaboración y validación de dichos indicadores de gestión.

Presentación General

El estudio, en el desarrollo de sus distintos capítulos, tiene como marco de referencia el siguiente *continuum* conceptual: Institucionalidad de la Seguridad Social – Proceso de Declaración y Pago de las Cotizaciones Previsionales, Cobranza y Recaudación de las Cotizaciones Previsionales – La cobranza pre-litigiosa o pre-judicial – La cobranza judicial, incluido el proceso de quiebras – Propuestas para mejorar el proceso de cotizaciones y cobranza de las mismas -- Análisis cuantitativo de las DNP y DNPA

Además, el estudio formula una propuesta integral –basada en un modelo de tecnologías de información y comunicaciones- para enfrentar el desafío de coordinar, a través de la entrega y procesamiento de información de manera oportuna, las soluciones de los problemas institucionales, organizacionales y legales que conlleva la atomización de las declaraciones y pago de las cotizaciones previsionales en el sistema de seguridad social de nuestro país.

Metodología aplicada y fuentes de información

Se realizó un levantamiento y análisis de la documentación e información actualizada, para identificar la institucionalidad pública y privada responsable de la recaudación, cobranza y control de las cotizaciones, así como del registro, control y seguimiento de la deuda previsional. La estructura del sistema, en su conjunto, se ilustra con los respectivos organigramas de la institucionalidad, para entregar una perspectiva global.

Los flujos del proceso integrado de las cotizaciones y las etapas sucesivas de la cobranza, constituyó una herramienta de apoyo en el análisis dichas etapas, lo que permitió determinar e identificar las fases críticas del proceso de pago de cotizaciones previsionales y de la cobranza de las mismas.

Se utilizó información primaria, obtenida en entrevistas con directivos, ejecutivos y representantes de las distintas instituciones públicas y privadas que desempeñan roles relevantes en el proceso de declaración y pago de cotizaciones previsionales, en todas las

etapas del proceso. La información así obtenida fue contrastada con los procedimientos administrativos y legales existentes.

En el estudio cuantitativo de la sensibilidad de las DNP y DNPA frente al comportamiento del ciclo económico se aplicaron herramientas estadísticas y un modelo econométrico. Se trabajó con información de cuatro fuentes complementarias: IMACEC del Banco Central (2008/2013); Superintendencia de Pensiones, Subsecretaría de Previsión Social y Previred. En complemento, el estudio analiza información del Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago, de la DIPRES: “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público” (2004-2013); del INE Encuestas de Empleo (2008-2013); de la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento: “Registro Estadístico de Quiebras” (2012-2014), y de la SUSESO: “Estadísticas de empresas cotizantes al régimen ATEP” (2008-2013).

Organización del Estudio

En su cuerpo principal, el Informe está organizado en tres capítulos, donde son abordados los principales objetivos específicos del estudio.

El primer capítulo, ***La Institucionalidad del sistema de seguridad social***, da respuesta al objetivo específico i). Este capítulo está organizado en dos secciones.

En la primera se analizan y describen las instituciones públicas, sus roles y procedimientos en las cotizaciones previsionales, las políticas sectoriales, la supervisión y control de las entidades administradoras la fiscalización el rol de los Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago y la administración del sistema público de entre los más importantes.

En la Segunda sección se describen y analizan las funciones y roles que le competen a las entidades administradoras privadas de la seguridad social, con énfasis en las cotizaciones previsionales, su recaudación y cobranza.

El segundo capítulo, titulado ***El Proceso de cotización y su cobranza***, da respuesta a los objetivos ii) y iii) del estudio y está organizado en cinco secciones.

En la **primera** se describe y explica el financiamiento del sistema previsional y quienes están obligados a enterar las cotizaciones previsionales.

La **segunda** sección analiza todas las etapas del proceso de cotizaciones y su cobranza.

En la **tercera** sección se analiza el proceso de cobranza de las cotizaciones antes de que se torne litigiosa, ahondando en los mecanismos y plazos de la Administradora aplicados en la cobranza pre-judicial.

En la **cuarta** sección se explica y analiza el proceso de cobranza judicial con los mecanismos, procedimientos y roles de las entidades involucradas, así como las normas del juicio ejecutivo previsional y del procedimiento judicial.

En la **quinta** sección se analiza el rol que cumple la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, cual es la última fase o posibilidad de que dispone el sistema, para rescatar parcial o totalmente la deuda previsional que afecta a los trabajadores de las empresas fallidas.

El tercer capítulo del estudio da cumplimiento al v) objetivo específico e integra las **Propuestas** formuladas por Ciedess. Este capítulo está organizado en tres secciones.

En la primera se explica de manera conceptual el modelo propuesto que busca integrar, coordinar y controlar, en la fuente y durante todo el flujo del proceso de cotizaciones, con información orientada a gestionar las distintas etapas, con especial enfoque en la prevención de la elusión, evasión y sub-declaración previsional, junto con hacer más eficiente y eficaz la fiscalización del proceso y la fase de judicialización.

La segunda sección formula las bases del diseño lógico y conceptual del sistema de fiscalización e información integrado propuesto para la seguridad social, con las consideraciones básicas de alcance operativo y la descripción de las entidades participantes, con los flujos de información considerados, la arquitectura de la base de datos y los contenidos de información inicial del modelo.

La tercera sección formula y explica las distintas propuestas por áreas de gestión, siguiendo el mismo hilo conductor aplicado en las anteriores etapas del estudio.

En complemento, se agregan al presente estudio seis Anexos dedicados a temas específicos y a presentar información relevante de este informe final. Además, en estos anexos se da respuesta a los objetivos específicos iv), vi) y vii).

El Anexo 1 se refiere al objetivo específico iv), denominado **Evolución y Análisis de las DNP y DNPA**, y está organizado en tres Secciones. En la primera se recapitula sobre el tema de las DNP y DNPA resumiendo las distintas etapas de ambos procesos, en un análisis comparativo, que sirve de marco de referencia para el desarrollo posterior del Capítulo. En la segunda Sección se realiza un análisis estadístico descriptivo, primero por separado y luego en forma integrada, de la evolución temporal de la dimensión de las cotizaciones previsionales de las DNP y DNPA. Se demuestra que las DNP y DNPA, registradas oficialmente, en conjunto, han afectado casi al 10% de la población laboral (en promedio a 470.000 trabajadores por mes), en los últimos 5 años. Luego se describen las sub-actividades económicas que registran la mayor concentración de deuda y el tamaño de las empresas donde el tema es más relevante. La tercera Sección corresponde a la evaluación y análisis de las DNP y DNPA frente a la evolución del ciclo

económico, desde 2008 al 2013, utilizando un modelo econométrico, para lo cual la información disponible fue sometida a diferentes test de análisis, cuyos resultados entregan aportes complementarios de interés para el estudio.

El Anexo 2 realiza una **Exposición y Análisis de los Empleados del Sector Público y su Situación Contractual y Previsional**, en base a información oficial de la DIPRES, para el período 2004/2013. Los funcionarios del sector público, al 31 de diciembre de 2013 registraron 220.734 personas, distribuidos en Personal de Planta, a Contrata y a Honorarios. Este personal se clasifica, además, por su vinculación laboral a los distintos poderes del Estado y a su condición o afiliación previsional.

El Anexo 3 expone y analiza las **Estadísticas Judiciales del Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago** para el período 2006/2013 con el fin de dimensionar y cuantificar la carga de trabajo de los magistrados en términos del ingreso de demandas y escritos, su evolución a lo largo de los años, y la composición de ingreso de demandas en relación al procedimiento mediante el cual se tramitan las causas judiciales de interés para el presente estudio. En el periodo analizado el total de causas sumaron 584.916, donde el alza registrada por el ingreso de causas correspondientes a juicios ejecutivos previsionales y causas DNPA/mora presunta explican el 94,2% del total de demandas al Tribunal referido, e ilustra la dimensión de la cobranza judicial.

El Anexo 4 refiere la **Participación y Aportes de Trabajadores y Organizaciones Sindicales**, y responde al objetivo específico vi), donde se sugieren aportes complementarios en temas relevantes al estudio, como por ejemplo que los contratos temporales y la participación de contratistas o subcontratistas, constituyen la principal fuente de sub-declaración previsional. También se registra una reflexión crítica frente a la capacidad de reacción de la Dirección del Trabajo para atender las denuncias de los trabajadores y de fiscalizarlas denuncias en plazos razonables. Otra iniciativa es la sugerencia de intensificar la educación y cultura previsional, sobre todo en los trabajadores jóvenes, y crear mecanismos eficaces para asesorar al trabajador que enfrenta la decisión de pensionarse, considerando las distintas alternativas que ofrece el sistema. Finalmente, los dirigentes consultados opinaron que el empleador debería informar por anticipado a los trabajadores cuando ejecuta una DNP.

El Anexo 5 propone una serie de **Indicadores de gestión asociados al proceso de cobranza de cotizaciones adeudadas**, dando con ello cumplimiento al objetivo específico vii). En primer término se analizan los indicadores que aplica la Superintendencia de Pensiones para evaluar la gestión de las AFP (ICSA), con propuestas complementarias, y luego se exponen indicadores para evaluar la gestión de la Dirección del Trabajo; otro grupo de indicadores para medir la eficiencia en la cobranza pre-judicial y judicial; la gestión de los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional y por último para evaluar la recuperación de quiebras.

El Anexo 6 incluye un **Glosario básico del estudio** donde se entrega al lector un resumen del marco conceptual de referencia, que permite comprender los temas técnico-jurídicos de mayor relevancia del trabajo.

Contenido Resumido del Estudio

El Sistema de Seguridad Social de nuestro país está conformado por diversas instituciones públicas y privadas³ que cubren las diferentes áreas de la seguridad social, encargadas de su administración, supervisión y control, lo que genera un cierto grado de fragmentación y atomización institucional.

Existen organismos administradores que pertenecen al sector privado (Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP, Compañías de Seguros, Mutualidades de Empleadores, Instituciones de Salud Previsional - ISAPRE, Cajas de Compensación de Asignación Familiar- CCAF y Administradora de Fondo de Cesantía - AFC), y otros que pertenecen al sector público, como son el Instituto de Previsión Social - IPS, del Instituto de Seguridad Laboral- ISL y el Fondo Nacional de Salud – FONASA.

A estos administradores están afiliados los trabajadores y adheridos los empleadores de los sectores público y privado para asegurar las prestaciones de salud, pensiones, riesgos del trabajo y de pérdida de la actividad laboral.

Los organismos fiscalizadores y controladores del sistema seguridad social en su totalidad pertenecen al ámbito público. Entre aquellos los que tienen participación más significativa en materia de pensiones están:

Subsecretaría de Previsión Social (SPS),

Entidad que dependiente del Ministerio del Trabajo, tiene atribuciones de carácter rector, planificando y conduciendo a ciertos fines la política social que le compete, incluyendo los instrumentos de educación.

En el ámbito específico de las pensiones, la Subsecretaría de Previsión Social, cuenta con atribuciones expresas tendientes a dar a conocer los derechos que tienen las personas en relación con las pensiones contributivas y las pensiones solidarias que otorga el sistema, así como de la conveniencia de incentivar los instrumentos de ahorro del pilar voluntario. Sin embargo, su rol en materia de cobranzas es secundario, no tomando parte directa en la misma, rol que está delegado a la Superintendencia de Pensiones (en su plano contralor), en la Dirección del Trabajo (en el plano fiscalizador) y a las Administradoras de Fondos de Pensiones y al Instituto de Previsión Social (en el plano operativo, pre-judicial y judicial).

³ Ver detalle en las Figuras N° 1 y 2 del Capítulo I.

Superintendencia de Pensiones (SP)

Es el organismo contralor que representa al Estado al interior del sistema chileno de pensiones. Es una entidad autónoma, cuya máxima autoridad es el Superintendente. Se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. Su objetivo es la supervigilancia y control del Sistema de Pensiones Solidarias que administra el Instituto de Previsión Social (IPS), y del sistema de capitalización individual a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y el seguro de cesantía, administrado por la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC).

Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO)

Es una institución fiscalizadora autónoma del Estado, que goza de personalidad jurídica y patrimonio propio. Se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por medio de la Subsecretaría de Previsión Social. Su rol principal consiste en fiscalizar y regular el cumplimiento de las normas que dicen relación con la seguridad social, en el ámbito de su competencia y respecto de las entidades de seguridad social sujetas a su control. Asimismo y respecto de ellas, fija el sentido y alcance de las disposiciones legales y reglamentarias que les son aplicables.

Dirección Nacional del Trabajo (DT)

La Dirección del Trabajo es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya máxima autoridad es el Director Nacional. Esta institución se relaciona con el Ejecutivo a través de la Subsecretaría del Trabajo.

Su misión institucional es velar por el cumplimiento de la legislación laboral, fiscalizando, interpretando, orientando la correcta aplicación de la normativa y promoviendo la capacidad de autorregulación de las partes, en la búsqueda del desarrollo de relaciones de equilibrio entre empleadores y trabajadores. Lleva a cabo sus funciones a través de las Inspecciones de todo el país, en el ámbito comunal, provincial y regional.

Complementan el sistema, instituciones como:

Previred que es una sociedad anónima cerrada que presta servicios de declaración y pago de cotizaciones previsionales por Internet, lo mismo que algunas Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

El **Servicio de Impuestos Internos**, una de las instituciones fiscalizadoras del Estado. Le corresponde la aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos fiscales o de otro carácter en que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por la ley a una autoridad distinta. En el sistema previsional interviene en la determinación de la

base de cálculo de las cotizaciones de los trabajadores independientes afectos al artículo 42 Nº 2 de la Ley de la Renta, verificación del cumplimiento de la obligación de cotizar y certificación de la expresión de voluntad de no cotizar de estos trabajadores en el período de transición.

La **Tesorería General de la República**, es un servicio público que depende del Ministerio de Hacienda, cuya máxima autoridad es el Tesorero General, encargado de recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores fiscales, y en general, los de todos los servicios públicos. Debe, asimismo, efectuar el pago de las obligaciones del Fisco, y otros que le encomienden las leyes.

La Tesorería se vincula con la recaudación de las cotizaciones previsionales mediante acciones cautelares que se decretan en los procedimientos ejecutivos previsionales, una vez que es acogida la demanda interpuesta en contra del empleador moroso. Además le corresponde registrar y efectuar las transferencias de pagos de las cotizaciones previsionales de los trabajadores independientes a las AFP, con cargo a la devolución de impuestos reflejada en la declaración de renta, en virtud de la aplicación de las disposiciones que señala los artículos 89 y siguientes del DL Nº 3.500 de 1980, introducidos por la Ley Nº 20.255 sobre reforma previsional.

El diagnóstico del estudio base señala que esta estructura ha llevado a “una separación institucional considerable, respecto del ámbito del control y la fiscalización de las categorías de evasión y elusión” ... además, esta “segmentación no permite identificar la situación de evasión y elusión en segmentos de trabajadores con características de vulnerabilidad, restando efectividad a la fiscalización, toda vez que se dificulta la focalización de los recursos de fiscalización, la realización de operaciones conjuntas y el seguimiento de trabajadores y empresas”.⁴ A ello se agrega que la función de fiscalización debe multiplicar esfuerzos para realizar un control oportuno y efectivo de los empleadores, lo mismo que los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional que enfrentan de manera separada las causas que afectan a un mismo empleador que no ha dado cumplimiento a tiempo de sus obligaciones previsionales.

En términos económicos, la cotización base para el fondo de pensiones, corresponde al 10% de la remuneración, de la renta o el subsidio por incapacidad laboral, que los afiliados deben enterar en su cuenta de capitalización individual. Ella se aplica sobre montos mínimos definidos para trabajadores dependientes e independientes en general y trabajadoras de casa particular (\$ 255.000), para trabajadores dependientes e independientes menores de 18 años y mayores de 65 (\$167.968). También existe un máximo al cual se aplica, que a la fecha del informe⁵ asciende a UF 72,3.

⁴Ver estudio base, sección 6.1., p. 84.

⁵ Página web de la Superintendencia de Pensiones, consultada el 14.11.2014

A lo anterior se debe agregar una cotización que varía entre las distintas AFP y que corresponde a comisión por mantención. Existen también cotizaciones especiales como las de trabajo pesado, adicionales y voluntarias. Por su parte el empleador debe pagar el seguro de invalidez y sobrevivencia consistente en una tasa porcentual sobre la remuneración imponible, o del independiente en su caso.

Los obligados al pago de las cotizaciones previsionales son los trabajadores, ya sean dependientes o independientes, con ciertas excepciones de edad y condición. También hay excepciones respecto del pago de cotizaciones aquellas que son de cargo, en todo o parte del empleador. Pero no necesariamente son ellos quienes las enteran en las instituciones previsionales. De hecho sólo una parte de las cotizaciones de los trabajadores independientes son pagadas directamente por ellos. La gran mayoría de estas cotizaciones son enteradas por un sujeto distinto del trabajador a cuenta de él y con dineros de su propiedad.

El empleador es el más importante retenedor y enterador de cotizaciones, representando al 97,4% del total de los trabajadores con cotizaciones pagadas en el país⁶, ya que respecto de los trabajadores dependientes, tiene la obligación legal de retener de las remuneración las cotizaciones previsionales y de enterarlas en su respectivo régimen de pensiones, sea este AFP o IPS.

Respecto de los trabajadores independientes, son el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República quienes intervienen en el pago de cotizaciones previsionales. Estas dos entidades actúan durante el proceso anual de impuesto a la renta. A la primera corresponde verificar el monto de cotizaciones que se debió enterar y cotejarlo con la cantidad informada por las entidades de previsión, AFP, FONASA, ISAPRES, ISL, Mutuales; la segunda, por su parte, retendrá la cantidad necesaria para enterar el pago de las cotizaciones anuales, desde la devolución anual de impuestos, si hubiere derecho a ella.

Otras entidades pagadoras de cotizaciones son las Pagadoras de Subsidio entendidas como tales aquellas instituciones por ley llamadas a pagar subsidios por incapacidad laboral temporal a un trabajador producto de una licencia médica u orden de reposo por accidente laboral o enfermedad profesional, y a enterar la respectiva cotización previsional en la administradora en la que esté afiliado el beneficiario, calculada en base a la última remuneración imponible del trabajador. Como tales se identifican: la COMPIN, las ISAPRE, las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, las Mutualidades de Empleadores, el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) y las empresas con administración delegada del seguro de la Ley 16.744

Los dineros recaudados por las administradoras deben ser ingresados a las cuentas individuales que correspondan conforme al tipo de aporte: Cuenta de Capitalización Individual

⁶ Distribución referida a los cotizantes al sistema de AFP en el mes de junio de 2014, reportados en el Boletín N° 217 de la Superintendencia de Pensiones..

de Cotizaciones Obligatorias, Cuenta de Capitalización Individual de Depósitos Convenidos, Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Voluntarias, Cuenta de Ahorro Voluntario, Cuenta de Ahorro de Indemnización, entre las principales. Los mecanismos para efectuar los pagos en las entidades administradoras que corresponden están en manos de intermediarios privados que disponen de tres modalidades:

a) Recaudación electrónica

Esta modalidad de recaudación está establecida en el Compendio de Pensiones⁷, bajo el epígrafe “Recaudación Electrónica” consiste en la declaración y pago electrónico de las cotizaciones previsionales de los trabajadores en forma íntegra. El plazo para pagar las cotizaciones previsionales bajo esta modalidad se extiende hasta el día 13 del mes siguiente al pago de la remuneración.

b) Recaudación manual o en planilla impresa

Es el pago de las cotizaciones previsionales que se efectúa materialmente, completando una planilla de declaración y pago de cotizaciones, para luego pagar presencialmente en las instituciones que reciben estos pagos.

El plazo para efectuar este pago manual, va desde el cierre de las remuneraciones, aproximadamente el día 26 del mes hasta el día 10 del mes siguiente.

c) Recaudación mixta.

Consiste en el pago de las cotizaciones previsionales de uno o más ejercicios mensuales, efectuando una declaración de cotizaciones previsionales de modo electrónico, pero su pago de modo manual. Los cupones de pago son emitidos por el sistema electrónico y reflejan la declaración de las cotizaciones previsionales a pagar.

Como consecuencias resultantes del proceso de pago de cotizaciones se tendrán las siguientes situaciones:

- a) Cotizaciones enteradas en conformidad dentro de plazo.
- b) Declaraciones y no pagos de las cotizaciones (DNP). Esto corresponde a un mecanismo previsto en la ley que permite al empleador el reconocimiento de deuda previsional, es decir, se declara y acepta que la empresa tiene una deuda con la AFP, que existe un compromiso de pago, y a su vez, se acepta los procesos de cobranza establecidos para estos efectos.

⁷ Libro I, Título III, Letra A, N° 37 y 38.

- c) Empleadores y otros obligados a efectuar las cotizaciones que no las efectuaron dentro de los plazos establecidos (DNPA).

Las situaciones b) y c) generan la realización de procesos de cobranza a que están obligadas las entidades administradoras.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones están 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. La Administradora, a la cual el afiliado hubiere traspasado sus fondos podrá intervenir en el juicio en calidad de coadyuvante⁸.

Respecto de la detección de las cotizaciones previsionales impagas, las Administradoras deberán agotar las gestiones que tengan por objeto aclarar la existencia de estas cotizaciones y, en su caso, obtener el pago de aquéllas, de acuerdo a las normas de carácter general que emita la Superintendencia de Pensiones⁹.

En el ámbito del presente estudio la **Dirección del Trabajo** cumple un importante rol en el proceso de pago de cotizaciones, por cuanto fiscaliza el cumplimiento por parte del empleador de sus obligaciones laborales y previsionales, atendidos los importantes impactos de las primeras en las segundas. Así, verifica el cumplimiento de la obligación de información de inicio de actividades que el empleador debe entregar a los organismos administradores de la seguridad social y comprueba el cumplimiento del pago de la remuneración y sus descuentos, materia que incide directamente en la base de cálculo de las cotizaciones previsionales. También da respuesta a las denuncias interpuestas por los trabajadores frente a eventuales incumplimientos de sus empleadores.

Los procesos de cobranzas de las cotizaciones previsionales que se originan por parte de las administradoras, son de dos tipos:

1.- Cobranza prelitigiosa

La cobranza prejudicial corresponde a aquella etapa que transcurre entre la fecha en que el empleador declara y no paga las cotizaciones previsionales (DNP) y la fecha en que la Administradora ingresa la demanda ejecutiva ante el Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional, aplicando la normativa vigente. Es un período amplio que abarca seis meses y donde se constata que existen varias intervenciones de distintas entidades.

Las herramientas y procedimientos que ocupan las Administradoras en la etapa prejudicial, se apoya por medio del envío de cartas normativas informando la asignación a empresas de cobranza externas, adicionalmente la Administradora refuerza esta gestión por medio del

⁸Decreto Ley Nº 3.500, doc.cit., artículo 19, inciso 14º.

⁹ Circular Nº 1504 de fecha 12 de Junio de 2008.

envío de correos electrónicos mensuales a los empleadores y apoya la gestión de cobranza con acciones de call center especializado en contactar y cobrar a los deudores.

Del total de las Declaraciones y no Pago (DNP), en promedio llega a instancias judiciales entre un 20% y 25% del monto originalmente adeudado. En promedio, la recuperación alcanza a un 90%, aproximadamente, al mes 18.

En el caso de las DNPA un entre el 2% y el 5% se registra como deuda real, lo que hace suponer de que al menos el 90% de la DNPA es acreditada o simplemente no es deuda y sólo se debe a falta de información de parte del empleador al momento de las declaraciones en que no informa los respectivos movimientos de personal. Esta información se entrega a la Superintendencia de Pensiones mediante la Ficha Estadística Codificada Uniforme¹⁰, FECU.

2.- Cobranza judicial

Esta cobranza es ejecutada principalmente a través de los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional, con las características que se explican a continuación.

El juicio ejecutivo previsional, es sustanciado por la Ley N° 17.322 sobre Normas para la Cobranza Judicial de Cotizaciones, Aportes y Multas de las Instituciones de Seguridad Social, el cual dispone un procedimiento sumario, breve y concentrado y que tiene por objeto la ejecución del crédito previsional, y que se caracteriza por la limitación de las excepciones que puede oponer el demandado, la limitación en los recursos procesales y la carga de consignación al momento de apelar de la sentencia definitiva, la retención de impuestos como medida cautelar, la dictación de apremios personales como es el arresto, la solidaridad en el pago de ellas, la declaración de negligencia en el cobro de las cotizaciones y el privilegio de pago.

En la primera etapa de este juicio se discute la obligación previsional, en cuanto a su obligación de pago o la extinción de la misma por medio de las excepciones que se pueden oponer; y en la segunda etapa del proceso, se caracteriza por ejercerse las acciones forzadas, en cuanto al apremio del deudor. Con todo, la oposición de excepciones es muy baja.

b) Gestión de Cobranza Judicial de entidades Subcontratadas Las Administradoras contratan a empresas de cobranza judicial para llevar a cabo la función de la cobranza ejecutiva previsional de acuerdo a las acciones de cobro sustanciadas por la Ley 17.322.

Una vez terminada la fase prejudicial la Administradora emite la resolución de cobro y envía al Estudio Jurídico, asignando las resoluciones de acuerdo a la región de competencia de éste. Una vez recibidos los archivos magnéticos y las resoluciones de cobro, los Estudios

¹⁰ La Ficha Estadística Codificada Uniforme (FECU) es un informe de los estados financieros en un formato estandarizado que se exige a las Administradoras de Fondos de Pensiones, para ser entregado en forma cuatrimestral a la autoridad supervisora con el fin de dar a conocer su desempeño en dicho período.

Jurídicos deben iniciar el proceso de cobranza judicial, presentando las respectivas demandas ejecutivas en los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional o ante los Juzgados de Letras del Trabajo según corresponda.

En los distintos procesos descritos y producto del análisis de funcionamiento del sistema, se detectaron diversos problemas y cuellos de botella que dificultan cada proceso. En el Informe se detalla una importante cantidad de ellos, los que se resumen en los siguientes:

Problemas y cuellos de botella del proceso de pago de cotizaciones

- Recepción electrónica de pagos retrasados sin DNP está limitada a sólo dos meses con posterioridad a la fecha exigida por la norma.
- El empleador puede privilegiar el pago de ciertas cotizaciones previsionales en desmedro de otras.
- Serios problemas en el uso de planillas impresas, pago manual: llenado de Planillas en formularios equivocados, registro de datos sin ninguna verificación, obliga la digitación con consiguientes posibilidades de error, posibilidad de fraude en los pagos vía cheques protestados u otros.
- Facilidad de evasión por parte de los trabajadores independientes
- Falta información respecto de finiquitos y desvinculaciones

Problemas y cuellos de botella en la cobranza prejudicial

- Dificultad para verificar pagos acogidos a la Ley Bustos
- Escaso éxito en la cobranza a trabajadores independientes. Se considera impracticable aun cuando fuere a cobranza judicial por ser demandado y beneficiario de las cotizaciones previsionales adeudadas la misma persona.
- Dificultad de ubicar a los empleadores con deudas previsionales. Una parte de empleadores no es habido durante el proceso, por desconocerse su actual dirección comercial y por otra, un alto número de empresas eluden o evaden el pago de cotizaciones.
- Incapacidad operativa de la Dirección del Trabajo para resolver las denuncias derivadas de DNPA dada la magnitud de la información mensual reportada. La DT es incapaz de procesar todas las denuncias, dada sus limitaciones de personal de fiscalización en terreno.

Problemas y cuellos de botella normativos y jurisprudenciales de la cobranza judicial

- El crecimiento desmesurado de las deducciones de las remuneraciones del trabajador: el artículo 58 del Código del Trabajo.
- Judicialización de la cobranza previsional

- La precarización laboral y desconocimiento de los derechos previsionales por parte de los trabajadores
- Falta de denuncias ante el Ministerio Público.

Dificultades del marco legal-reglamentario que impiden la aplicación de multas

- Respecto de la imposibilidad de aplicar multas reiteradas a una misma empresa en virtud de leyes o reglamentos, eso sólo opera respecto de la misma infracción, en virtud del principio Non bis in ídem, es decir, no se puede sancionar dos veces la misma cosa, pero nada impide que se sancione a la misma entidad infractora si vuelve a caer en la misma infracción.
- La principal explicación de las dificultades que impiden la aplicación de multas de manera reiterada por parte de la D.T. a los empleadores infractores, sería atribuible a la baja capacidad operativa de este organismo fiscalizador, frente al elevado número de trabajadores afectados por DNPA.
- En cuanto a la posibilidad de que las Pymes se puedan acoger a un programa de sustitución de multas por asistencia a programas de capacitación, esto es posible, solo una vez que la empresa infractora ha corregido la situación que motivó la sanción, por lo que no sería correcto considerar que es una forma de evadir el cumplimiento de las obligaciones previsionales.¹¹

Problemas y cuellos de botella en el procedimiento de quiebra

- La Ley 20.720 no permite verificar créditos que no sean ciertos, por lo que las DNPA, pueden ser verificadas normalmente durante el período extraordinario.
- El síndico no tiene la obligación de informar a la SIR las proposiciones de reparto que formulan en los distintos procesos de quiebra, quedando reducida esta obligación sólo a aquellos expedientes que son fiscalizados.
- Se estima que uno de los problemas que se generarán en el nuevo Procedimiento Concursal de Liquidación de la Empresa Deudora, es la posibilidad que tiene el trabajador de renunciar a los créditos de origen laboral, mediante conciliación celebrada ante un Juzgado de Letras del Trabajo.

Propuestas de solución

Como respuesta al diagnóstico derivado de este estudio y teniendo presente no solo la disminución de la evasión sino que de la elusión y la subdeclaración de las cotizaciones previsionales se presentan dos tipos de soluciones propuestas – una estructural y otra desagregada por proceso- que en total suman 50 propuestas detalladas.

¹¹Ver Página Web DT “ Programa de Sustitución de multas por capacitación”

La solución estructural postula que el sistema previsional requiere ciertos ajustes en la normativa vigente referida al proceso de declaración de las cotizaciones previsionales. Considerando que las DNP y DNPA en su conjunto y oficialmente registradas afectan casi al 10% de la población laboral (en promedio a 470.000 trabajadores por mes), sin considerar aquellas que son omitidas (elusión o evasión). Esta magnitud genera una sobrecarga de trabajo en la fiscalización y en la judicialización del tema, cuya solución no pasa únicamente por aumentar la dotación de inspectores y de jueces, dado que estas son soluciones ex post y no siempre satisfacen a plenitud y en tiempo, la materialización de los ahorros previsionales de los trabajadores, afectando directamente el monto futuro de sus pensiones.

El sistema al no tener “un coordinador” o integrador único, y actuar de manera atomizada, y sin control preventivo, entrega espacios que permiten a algunos empleadores utilizar un “crédito automático” (DNP) sin consentimiento ni autorización de los afectados. En complemento, el incumplimiento de actos administrativos básicos de la relación laboral (no informar cambios de manera oportuna), genera una cantidad significativa de DNPA, que exigen esfuerzos y tiempo para ser resueltos.

De este diagnóstico general surge la necesidad de introducir cambios en la estructura del sistema. Estos cambios en la estructura permiten solucionar los problemas analizados respecto del sistema de previsional, pero además abarcar el sistema de Seguridad Social en su globalidad. Los cambios sugeridos y la operación esperada se sintetizan a continuación:

- 1.- Crear en la Dirección del Trabajo una División de Previsión Social, que reporte a la Subsecretaría de Previsión Social, todas las materias relacionadas con las declaraciones, pagos, fiscalización y cobranza en materia de seguridad social.
- 2.- Esta División de Previsión Social debería crear y administrar una “Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social” (PTSS), constituida por un repositorio electrónico y sistema de información, donde por mandato legal, sea necesario registrar, al inicio de la relación laboral todos los contratos laborales, cualquiera sea su duración (alta al trabajo). Del mismo modo, los empleadores estarían obligados a informar, de manera electrónica, todas las “bajas” al trabajo, sean definitivas o temporales, indicando la causa de la suspensión. De esta manera, el empleador no sólo estaría obligado a materializar la relación laboral dentro de los primeros 15 días (formalizar el contrato de trabajo), sino que a informar de este hecho al “coordinador” del sistema. Si el empleador no cumple con esta obligación, será el trabajador quien estaría facultado para informar el alta, debiendo posteriormente el empleador ratificarla. Con esta medida, se podría minimizar la evasión y elusión previsional. A la PTSS los Ministros de Fe del sistema, estarían obligados a informar mensualmente de los finiquitos y renuncias presentadas por los trabajadores de los que tomen conocimiento. De igual modo, las entidades que administran las licencias médicas y accidentes del trabajo (entidades pagadoras de subsidios), deberían informar los datos básicos de los trabajadores al inicio y término de la licencia.

La PTSS recibiría mensualmente la información de las cotizaciones previsionales, incluyendo las DNP y las DNPA, reportadas por todos los organismos administradores del sistema y de los movimientos asociados a estas declaraciones. Además, este repositorio electrónico integraría información de distintos agentes públicos y privados que administren información referida al mercado del trabajo, para generar de manera oportuna la fiscalización previsional: SII (pagos de honorarios); municipalidades (patentes comerciales y direcciones de empresas); Ministerio de Desarrollo Social (beneficiarios de los distintos programas sociales), etc. Por su parte, la Banca Comercial, CORFO, SERCOTEC, INDAP, Chile Proveedores, Mercado Público y todas las agencias de desarrollo oficiales, además de los contratistas, deberían acceder a la información de la PTSS para verificar el cumplimiento de sus oferentes, clientes o beneficiarios frente a la seguridad social.

La PTSS integraría la información previsional por empresas, información que el sistema actual no dispone. El sistema de información, por su parte, debiera proporcionar:

- **Apoyo en el proceso de fiscalización**, a partir de reportes emitidos por el sistema respecto de condiciones que es de interés fiscalizar
- **Apoyo en el proceso de cobranzas**, recuperación de cotizaciones no pagadas. Monitoreo de las gestiones realizadas en forma individual o agrupada de trabajadores.
- **Elaboración del Boletín de deudas previsionales**
- **Control de elusión** (que se declare por un monto menor al contrato y/o declaración de impuestos). Control secuencias de tiempo de trabajadores con honorarios que deberían ser oficialmente contratos de trabajo.
- **Control de Evasión y mora** obteniendo nómina de los contratos que no tienen finiquito comparado con las cotizaciones y DNP recibidas en un marco de tiempo. Alternativamente comparando el número de trabajadores declarado por las empresas, los honorarios y las cotizaciones y DNP recibidas.
- **Detección oportuna de las cancelaciones** derivadas de procesos litigiosos para que sean acreditadas con prontitud en las cuentas individuales.
- **Detección de recuperaciones** desde empresas en quiebra.
- **Estadísticas diversas**, respecto de cotizaciones, DNP, mora presunta, cotizaciones de independientes y otros temas con distintas categorizaciones o filtros: actividad económica, región de origen casa matriz de la empresa, por rango de trabajadores, por rangos de renta, por género y otras.
- **Obtención de índices de efectividad diversos**

Propuestas desagregadas por proceso o áreas de gestión

Las 50 propuestas formuladas por Ciedess, se realizan siguiendo las etapas del proceso de cotizaciones previsionales y se presentan ordenadas de acuerdo a un ranking de prioridad que

se le asigna para su introducción e incluye las que corresponden a la reforma estructural planteada.

Principales Conclusiones del Estudio

- a) El estudio cumple con el objetivo planteado de profundizar en la identificación y análisis de los mecanismos legales, administrativos, institucionales, operacionales y de incentivos que afectan la eficiencia y eficacia de los organismos públicos y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en la gestión orientada a reducir la evasión y sub-declaración previsional, y mejorar los mecanismos prejudiciales y judiciales respecto de la cobranza. El estudio sustenta sus aportes en base a la detección de fallas en la normativa, en los sistemas de información base, en la fiscalización y/o en la operación del sistema de cotizaciones previsionales. Como resultado, se formula un conjunto de propuestas de reforma en los ámbitos de las declaraciones, pago y cobranza de las cotizaciones previsionales, así como la identificación de la institucionalidad apropiada y responsable para su cumplimiento.
- b) El trabajo entrega una visión de conjunto del sistema de seguridad social, con su foco en el sistema de pensiones, indicando las distintas entidades que en él participan, las funciones que le competen a cada una y los mecanismos de interacción desarrollados y aplicados para cumplir con sus roles y responsabilidades. Queda manifiesta la atomización del sistema y la dispersión de entidades, responsabilidades y funciones específicas que éstas ejecutan. Se reiteran los resultados del estudio base, en el sentido que esta dispersión funcional comprueba que existen varios responsables en los distintos eslabones del proceso, frente al cual la fiscalización que debe ejercer la Dirección del Trabajo aún es débil, pese a los esfuerzos de modernización que ha emprendido esta entidad en los últimos dos años.
- c) Uno de los principales desafíos del presente estudio fue identificar un potencial coordinador que ejerza la organización, el control y fiscalización integral en la función de recaudación, examinar las corresponsabilidades entre agentes privados y públicos que intervienen en el sistema y proponer una institucionalidad que cumpla de manera eficaz y eficiente con todo el proceso: cotizaciones, recaudación y cobranza (prejudicial y judicial), formulando propuestas para reducir y controlar la evasión y elusión en la fuente.
- d) Se postula que el sistema previsional de nuestro país, en concreto el modelo basado en la capitalización individual, requiere ciertos ajustes en la normativa vigente referida al proceso de declaración y cobranza de las cotizaciones previsionales. La magnitud del problema de las cotizaciones impagas, junto con la falta de coordinación oportuna entre los agentes involucrados, genera una sobrecarga de trabajo en la fiscalización y

en la judicialización del tema, cuya solución no pasa únicamente por aumentar la dotación de inspectores y de jueces, dado que estas son soluciones ex post y no siempre satisfacen a plenitud y en tiempo, la materialización de los ahorros previsionales de los trabajadores, afectando directamente el monto futuro de sus pensiones.

- e) El sistema al no tener “un coordinador”, y actuar de manera atomizada, y sin control preventivo, entrega espacios que permiten a algunos empleadores utilizar un crédito automático (DNP) sin consentimiento ni autorización de los afectados¹². En complemento, el incumplimiento de actos administrativos básicos de la relación laboral (no informar cambios de manera oportuna), genera una cantidad significativa de DNPA, que exigen esfuerzos, costos y tiempo para ser resueltos. Ambos tipos de deuda podrían ser controlados con mayor eficiencia en la fuente al entregar la responsabilidad del sistema a un “coordinador virtual”, tal como se postula en el presente estudio: creación de la Dirección de Seguridad Social –en la propia Dirección del Trabajo- a cargo de la Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social, introduciendo cambios puntuales en aquellas etapas del proceso de declaración y cobranza de las cotizaciones previsionales que requieren ser modificados para optimizar el control de la elusión y evasión previsional. El sistema de pensiones contributivas requiere ajustes y actualizaciones en la normativa referida al proceso de declaración, pago y recaudación de las cotizaciones previsionales, a fin de resolver los cuellos de botella detectados en este estudio, para lo cual se formulan distintas propuestas de mejoras.
- f) En síntesis, el diagnóstico al que arribó el presente Estudio indica que el actuar de determinados empleadores, sin control preventivo en la obligación de cotizar y pagar las cotizaciones previsionales de manera oportuna, entrega espacios que permiten el uso intensivo y creciente de las DNP, sin conocimiento, consentimiento ni autorización de los trabajadores afectados. En un restringido grupo de empleadores, esta práctica se repite de manera permanente. En complemento, el incumplimiento de actos administrativos básicos en la relación laboral (por ejemplo, no informar cambios que afectan el contrato de trabajo de manera oportuna), genera una cantidad significativa de DNPA, que exigen esfuerzos administrativos, costos y tiempo para ser resueltos, para evitar su judicialización.
- g) Las DNP y las DNPA, en su conjunto, están afectando casi al 10% de la población laboral en el mes 1, las que llegan a la instancia judicial corresponden a una proporción de éstas, pero que no dejan de ser significativas en el conjunto del mercado laboral. Las DNP registran un crecimiento continuo en los últimos cinco años, pero las DNPA

¹² Considerando que este “préstamo” es con lejos el más caro del mercado, pues los intereses penales del Fondo de Pensiones, castigan fuertemente al moroso.

registran una tendencia inversa. Ambas situaciones se traducen en una sobrecarga de trabajo y funciones en las gestiones de cobranza, fiscalización y en la judicialización del tema, hecho que también afecta al resto de los regímenes de la seguridad social.

- h) Considerando que a la operación del sistema previsional actual le faltan elementos integradores –de tipo interno y cruzado entre los diversos componentes- capaces de controlar de manera oportuna los efectos no deseados de mal uso o abuso del mismo, el estudio postula que el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones aplicadas de manera integrada, coordinada y oportuna sería una solución viable para actuar de forma eficiente y eficaz frente al tema de la elusión, evasión, sub-declaración y cobranza de las cotizaciones previsionales.

CAPÍTULO I: LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Teniendo en consideración la fragmentación y atomización institucional de nuestro sistema de seguridad social, cuyos organismos administradores pertenecen al sector privado (Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP, Compañías de Seguros, Mutualidades de Empleadores, Instituciones de Salud Previsional - ISAPRE, Cajas de Compensación de Asignación Familiar- CCAF y Administradora de Fondo de Cesantía - AFC) y al sector público (Instituto de Previsión Social - IPS, Instituto de Seguridad Laboral- ISL y Fondo Nacional de Salud - FONASA), a los cuales están afiliados los trabajadores y adheridos los empleadores de ambos sectores, el diagnóstico del estudio base señala que esta estructura ha llevado a “una separación institucional considerable, respecto del ámbito del control y la fiscalización de las categorías de evasión y elusión” ... además, esta “segmentación no permite identificar la situación de evasión y elusión en segmentos de trabajadores con características de vulnerabilidad, restando efectividad a la fiscalización, toda vez que se dificulta la focalización de los recursos de fiscalización, la realización de operaciones conjuntas y el seguimiento de trabajadores y empresas”.¹³ A ello se agrega que la función de fiscalización debe multiplicar esfuerzos para realizar un control oportuno y efectivo de los empleadores, lo mismo que los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional que enfrentan de manera separada las causas que afectan a un mismo empleador que en el tiempo no ha dado cumplimiento a tiempo de sus obligaciones previsionales.

La figura N° 1-1 entrega una visión general del sistema de seguridad social chileno vigente, ilustración que corrobora la tesis del estudio base, en cuanto a la fragmentación del pago de las cotizaciones previsionales, su cobranza, supervisión, fiscalización y control.

¹³Ver estudio base, sección 6.1., p. 84.

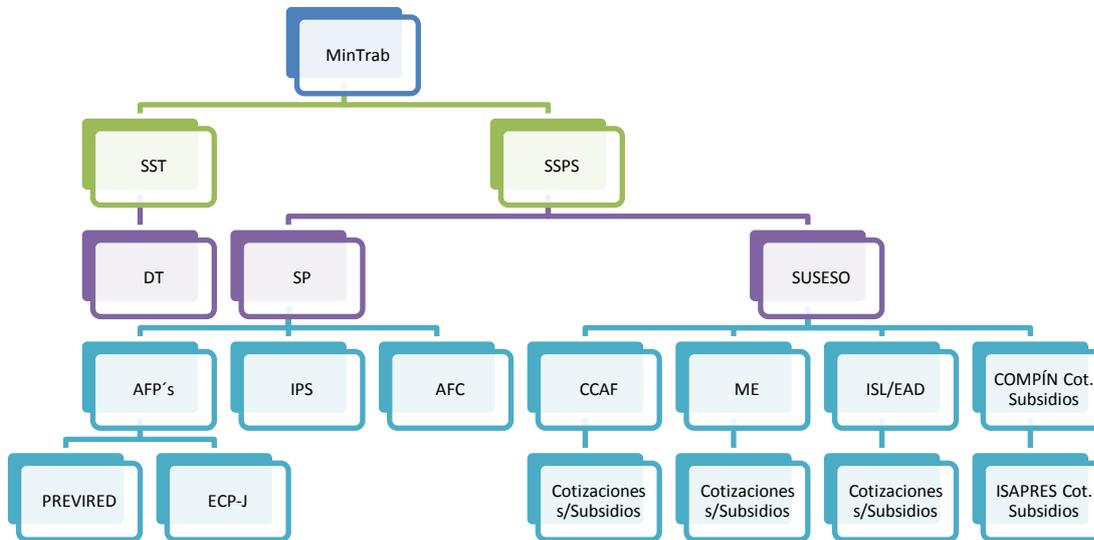
FIGURA N° 1-1, ESQUEMA MACRO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Elaboración propia

A fin de complementar y tener una visión macro del sistema de seguridad social que opera en nuestro país, la Figura N° 1-2 integra la estructura organizacional del Sistema de Seguridad Social vigente, con las instituciones públicas y privadas del sector "Trabajo y Previsión", que cumplen roles y funciones en el tema de las cotizaciones y cobertura previsional, tanto a nivel político, contralor/fiscalizador, como operativo; también se indica, el campo público o privado al cual éstas pertenecen. Este organigrama, ilustra la complejidad y heterogeneidad del sujeto bajo análisis.

FIGURA N° 1-2: ORGANIGRAMA DEL SECTOR TRABAJO Y PREVISIÓN



Glosario:

- SST:** Subsecretaría del Trabajo (1)
 - SSPS:** Subsecretaria de Previsión Social(1)
 - DT:** Dirección del Trabajo(1)
 - SP:** Superintendencia de Pensiones(1)
 - SUSESO:** Superintendencia de Seguridad Social(1)
 - AFP:** Administradoras de Fondos de Pensiones(2)
 - IPS:** Instituto de Previsión Social(1)
 - AFC:** Administradora de Fondos de Cesantía(2)
 - CCAF:** Cajas de Compensación de Asignación Familiar(2)
 - ME:** Mutualidades de Empleadores(2)
 - EAD:** Empresas con Administración Delegada(2)
 - ISL:** Instituto de Seguridad Laboral(1)
 - PREVIRED:** Servicios de Administración Previsional(2)
 - ECP:** Empresas de Cobranza Pre-Judicial(2)
- (1): Entidades del Sector Público
(2) Instituciones del Sector Privado

A la institucionalidad antes ilustrada, se deben agregar seis entidades adicionales, dos dependientes del Ministerio de Hacienda, una del Ministerio de Economía, dos organizaciones del Poder Judicial y una de la Fiscalía Nacional.

1. INSTITUCIONES PÚBLICAS.

1.1 Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB)

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social es el órgano superior de colaboración del Presidente de la República en materias laborales y de previsión social.

De acuerdo con la ley N° 18.575, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, le corresponde proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.

Así entonces, para realizar los fines del Ministerio, éste cuenta con dos Subsecretarías, una del Trabajo y otra de Previsión Social.

1.2 Subsecretaría de Previsión Social (SPS)

En cuanto al objetivo general del presente estudio, la Subsecretaría de Previsión Social, es el órgano de colaboración inmediata del Ministro del ramo y coordina la acción de los servicios públicos del área correspondiente, siendo la máxima autoridad el Subsecretario de dicho reparto, quien tiene especialmente las siguientes funciones y atribuciones:

- Asesorar al Ministro del Trabajo y Previsión Social en la elaboración de políticas y planes correspondientes al ámbito de la previsión social, como asimismo, en el análisis estratégico, planificación y coordinación de los planes y acciones de los servicios públicos del sector.
- Estudiar y proponer al Ministro del Trabajo y Previsión Social las normas y reformas legales aplicables al sector y velar por su cumplimiento.
- Evaluar las políticas aplicables al sector conforme a las instrucciones del Ministro del ramo.
- Efectuar y promover la elaboración de estudios e investigaciones, en el ámbito de la previsión social.
- Asistir al Ministro en el ámbito de las relaciones internacionales en materia de previsión social y en la participación de Chile en organismos internacionales relativos al tema.
- Definir y coordinar la implementación de estrategias para dar a conocer a la población el sistema de previsión social y facilitarles el ejercicio de sus derechos conforme a las políticas definidas en la materia.
- Promover estrategias de incorporación de los trabajadores independientes al régimen de cotizaciones obligatorias establecido en el decreto ley N° 3.500, de 1980.
- Administrar el Fondo para la Educación Previsional (FEP).
- Asistir administrativamente a la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y al Consejo Consultivo Previsional.

- Las demás funciones y atribuciones que contemplen otras leyes.

Estas atribuciones del Ministerio y de la Subsecretaría denotan su carácter rector, planificando y conduciendo a ciertos fines la política social que le compete, incluyendo los instrumentos de educación.

En el ámbito específico de las pensiones, la Subsecretaría de Previsión Social, cuenta con atribuciones expresas tendientes a dar a conocer los derechos que tienen las personas en relación con las pensiones contributivas y las pensiones solidarias que otorga el sistema, así como de la conveniencia de incentivar los instrumentos de ahorro del pilar voluntario. Sin embargo, su rol en materia de cobranzas es secundario, no tomando parte directa en la misma, rol que está delegado a la Superintendencia de Pensiones (en su plano contralor y fiscalizador) y a las Administradoras de Fondos de Pensiones y al Instituto de Previsión Social (en el plano operativo, pre-judicial y judicial).

1.3 Superintendencia de Pensiones (SP)

Es el organismo contralor que representa al Estado al interior del sistema chileno de pensiones. Es una entidad autónoma, cuya máxima autoridad es el Superintendente. Se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social.

Fue creada por la Ley N° 20.255 de marzo del 2008 como sucesora y continuadora legal de la Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones, creada por el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, que inició sus funciones a contar del 1° de mayo de 1981, junto con la puesta en marcha del sistema de pensiones contributivo. Se rige por un estatuto orgánico contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 101 de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Este organismo contralor, técnico y altamente profesionalizado, cuyo objetivo es la supervigilancia y control del Sistema de Pensiones Solidarias que administra el Instituto de Previsión Social (IPS) en la esfera pública, de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y de la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), en el plano privado, entidad que recauda las cotizaciones, invierte los recursos y paga los beneficios del seguro de cesantía. En este rol, controla –de manera indirecta- la actuación que los diversos organismos bajo su supervigilancia que tienen la responsabilidad legal de la cobranza previsional. La Superintendencia de Pensiones tiene especialmente las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Aprobar o rechazar el prospecto que debe preceder a la formación de una Administradora de Fondos de Pensiones; aprobar sus estatutos, autorizar su existencia y en general todas las facultades que el D.F.L. N° 251, de 1931 y su Reglamento confieren a la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio respecto de estas sociedades;

- b) Fiscalizar las actuaciones de las Administradoras en sus aspectos jurídicos, administrativos y financieros, para lo cual, a su vez, podrá examinar y calificar el capital de esas entidades, el Fondo de Pensiones y el valor de las cuotas de éste, la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, el Encaje, el valor de las comisiones que tengan derecho a cobrar a sus afiliados y los montos de las cotizaciones que éstos deban enterar en ellas, para el financiamiento y configuración de las pensiones que deban concederles;
- c) Velar por la formación y mantención del capital de las Administradoras, que no podrá ser inferior a 20.000 Unidades de Fomento;
- d) Asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en materia de su competencia y proponer las reformas legales y reglamentarias que la técnica y experiencia aconsejen;
- e) Fijar el plazo legal de seis meses para el entero de los valores referidos en la letra c) en caso de contravención a lo señalado en ésta, vencido el cual decretará la disolución de la correspondiente entidad;
- f) Reglamentar la forma y destino de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, de cada una de las entidades que fiscaliza;
- g) Velar por la mantención del encaje de las Administradoras y que las inversiones de los recursos para el Fondo de Pensiones, se ajusten a las disposiciones legales que las rigen;
- h) Disponer el examen de los libros, cuentas, archivos, documentos, contabilidad y demás bienes físicos, pertenecientes a los entes fiscalizados;
- i) Interpretar la legislación y reglamentación en vigencia e impartir normas generales obligatorias para su correcta aplicación por las Administradoras;
- j) Absolver las consultas, peticiones o reclamos que los afiliados o beneficiarios de las Administradoras, formulen en su contra;
- k) Evacuar los informes técnicos que les soliciten los Tribunales de Justicia, en materias propias de su competencia;
- l) Examinar, calificar y aprobar los balances que deben someterles los entes fiscalizados;
- m) Disponer la publicidad de medidas o instrucciones que afecten al funcionamiento de las Administradoras;
- n) Instruir investigaciones sumarias en las entidades fiscalizadas, aplicando las sanciones que corresponda, sin perjuicio de la Facultad de formular las ulteriores denuncias y querellas ante la justicia del crimen que corresponda por las eventuales responsabilidades de ese carácter que afectaren a aquéllas o a sus directores, ejecutivos o empleados;

- o) Establecer las normas que regulen los contratos de Seguro destinados a constituir las prestaciones que establece el decreto ley N° 3.500, de 1980, sin perjuicio de las atribuciones de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, y fiscalizar la observancia de dichas normas y el cumplimiento de las obligaciones que emanen de los contratos;
- p) Dictar normas obligatorias, para asegurar la fidelidad de las actas, libros y documentos de las Administradoras, que determine la Superintendencia;
- q) Disponer la disolución de las Administradoras, en los casos contemplados por el Decreto Ley N° 3500, de 1980;
- r) Decretar y efectuar la liquidación de las Administradoras cuando procediere;
- s) Elaborar la tabla de intereses penales a que se refiere el artículo 19° del Decreto Ley N° 3500, de 1980; y
- t) Desempeñar las demás funciones que le encomienden las leyes.

Lo anterior, es sin perjuicio de las demás facultades y atribuciones señaladas en el artículo 47 de la Ley N° 20.255, en las cuales se encuentran aquellas señaladas al control de la deuda previsional y su cobranza:

- a) Coordinarse con las instituciones que sean competentes en materias de fiscalización de la declaración y pago de las cotizaciones previsionales del Decreto Ley N° 3.500, de 1980. (N° 5 del artículo 47 de la Ley N° 20.255)
- b) Dictar normas e impartir instrucciones de carácter general en los ámbitos de su competencia. (N° 6 del artículo 47 de la Ley N° 20.255).

1.4 Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO)

La Superintendencia de Seguridad Social una institución fiscalizadora autónoma del Estado, que goza de personalidad jurídica y patrimonio propio. Se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por medio de la Subsecretaría de Previsión Social, cuenta con las siguientes funciones y atribuciones para el cumplimiento de su cometido:

- a) Fiscalizar y regular el cumplimiento de las normas que dicen relación con la seguridad social, en el ámbito de su competencia y respecto de las entidades de seguridad social sujetas a su control. Asimismo y respecto de ellas, fija el sentido y alcance de las disposiciones legales y reglamentarias que les son aplicables.

- b) Derivado de lo anterior, vela por el respeto de los derechos de las personas, enfocándose de manera particular en los trabajadores y sus familias y los pensionados respecto del seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; los regímenes que gestionan las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, CCAF, régimen de licencias médicas y subsidios por incapacidad laboral, servicios de bienestar de la administración pública.
- c) Las personas pueden recurrir a la Superintendencia a través de denuncias, reconsideraciones y apelaciones y la SUSESO debe resolver con pleno valor en el ámbito administrativo y respecto de las entidades controladas.
- d) Interpretar la legislación previsional en aquellas materias de su competencia, fijando su sentido en el ámbito administrativo. Especial importancia revisten las circulares, instrucciones y resoluciones dirigidas a sus entidades controladas.
- e) Dar asesoría técnica al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en los estudios que se realizan en relación a la Seguridad Social y en la elaboración de proyectos de leyes y de reglamentos sobre la materia.
- f) Interpretar y fiscalizar el cumplimiento de la ley N° 16.744, que establece el seguro social obligatorio contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- g) Efectuar la Administración Financiera del Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía, regulado por el D.F.L. N°150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Con cargo a dicho fondo, se financian las asignaciones familiares y maternales, los subsidios de cesantía y los subsidios maternales y de permiso post natal parental y por enfermedad grave del hijo menor de 1 año, incluso de las trabajadoras afiliadas a una ISAPRE.
- h) Interpretar y fiscalizar el cumplimiento de las normas contenidas en la Ley N° 18.469 (actual DFL 1, de 1995 de Salud) y en el D.F.L. N° 44, de 1978, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que regulan el ejercicio del derecho constitucional de protección a la salud y los Subsidios por incapacidad laboral, respectivamente.
- i) Controla y fiscaliza a las cinco Cajas de Compensación de Asignación Familiar, las que participan en la administración del Sistema Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía, Subsidios por incapacidad laboral común y maternal, otorgan crédito social y una serie de prestaciones adicionales a los trabajadores de las empresas afiliadas.
- j) Fiscalizar y controlar los Servicios de Bienestar del Personal de las Instituciones y Servicios Públicos, los que otorgan prestaciones complementarias de Seguridad Social.

k) Administra financieramente los Fondos Nacionales de Subsidio Familiar (Ley N° 18.020) para personas de escasos recursos.

l) Actúa como liquidador de los Fondos Externos a los que se refiere la ley N° 18.018¹⁴.

m) Proporciona asesoría técnica a la Comisión Revalorizadora de Pensiones¹⁵.

En cuanto al rol fiscalizador que ejerce la SUSESO, se distinguen las siguientes entidades sujetas a su fiscalización integral, y las entidades sujetas a una fiscalización específica, que tienen relación con el tema en estudio:.

a) Entidades sometidas a fiscalización integral

- Mutualidades de Empleadores (3) y Empresas con Administración Delegada (5) de la Ley N° 16.744.
- Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

b) Entidades sometidas a fiscalización en ciertas materias específicas

- Instituciones de Salud Previsional, ISAPRE, en relación con subsidios por incapacidad laboral
- Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez, de las SEREMI de Salud, en relación con licencias médicas, subsidios por incapacidad laboral, seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y declaraciones de invalidez.

Lo anterior debido a que todas estas instituciones deben pagar las cotizaciones previsionales por los períodos de subsidios que financien ya sea por incapacidad laboral común y maternal, o derivados de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como de las pensiones de la Ley N° 16.744 que deben pagar los organismos administradores de esta Ley a las AFP.

Respecto a este punto, la Superintendencia de Seguridad Social debe fiscalizar el correcto pago de las cotizaciones previsionales correspondientes a subsidios por incapacidad laboral autorizados por parte de las distintas entidades pagadoras de subsidio.

1.5 Dirección Nacional del Trabajo (DT)

La Dirección del Trabajo es un Servicio Público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya máxima autoridad es el Director Nacional. Esta institución

¹⁴ Ley N° 18.018 de 1981 que modifica el D.L. N° 2.200 de 1978, y otras disposiciones en materia laboral

¹⁵ Artículo 16 de la Ley N° 15.386.

se relaciona con el Ejecutivo a través de la Subsecretaría del Trabajo, y se rige por su Ley Orgánica (D.F.L. N° 2, del 30 de mayo de 1967) y el D.L. N° 3.501 de 1981.

Su misión institucional es velar por el cumplimiento de la legislación laboral, fiscalizando, interpretando, orientando la correcta aplicación de la normativa y promoviendo la capacidad de autorregulación de las partes, en la búsqueda del desarrollo de relaciones de equilibrio entre empleadores y trabajadores. Lleva a cabo sus funciones a través de las Inspecciones de todo el país, en el ámbito comunal, provincial y regional.

En el ámbito del presente estudio la Dirección del Trabajo cumple un importante rol en cuanto a la fiscalización del cumplimiento por parte del empleador de sus obligaciones laborales y previsionales, atendidos los importantes impactos de las primeras en las segundas. Así, verifica el cumplimiento de la obligación de información de inicio de actividades que el empleador debe entregar a los organismos administradores de la seguridad social y el cumplimiento del pago de la remuneración y sus descuentos, materia que incide directamente en la base de cálculo de las cotizaciones previsionales. También da respuesta a las denuncias interpuestas por los trabajadores frente a eventuales incumplimientos de sus empleadores.

La Dirección del Trabajo desarrolla su labor fiscalizadora, principalmente reaccionando a las denuncias que se le formulan. No obstante, también practica fiscalizaciones de oficio que se planifican anualmente y que se definen en sus contenidos (temas, materias, fechas, cantidad) tanto a nivel de las respectivas Direcciones Regionales y Departamentales (programas regionales) y a nivel entre Regiones y Departamentos (programas interregionales). Por lo tanto durante todo el año las Inspecciones del Trabajo realizan fiscalizaciones de oficio. Estas actividades de fiscalización se planifican de acuerdo a la capacidad operativa de cada oficina, una vez que se han atendido las denuncias interpuestas por el público. La gestión de la fiscalización anual de la Dirección del Trabajo se entrega en el Cuadro N° 1-1.

Cuadro 1.1.: Dirección del Trabajo: Fiscalizaciones Anuales Ejecutadas							
Año	Denuncias	Programas	Total	Año	Denuncias	Programas	Total
1990	24.689	2.179	26.868	2.002	64.608	9.647	74.255
1991	28.583	2.353	30.936	2.003	61.599	36.348	97.947
1992	31.840	9.378	41.218	2.004	61.354	33.627	94.981
1993	34.244	19.729	53.973	2.005	77.661	37.276	114.937
1994	32.315	22.044	54.359	2.006	78.348	53.543	131.891
1995	34.311	30.779	65.090	2.007	79.308	59.800	139.108
1996	36.867	39.217	76.084	2.008	80.841	37.593	118.434
1997	37.919	39.024	76.943	2.009	87.515	33.872	121.387
1998	41.283	38.044	79.327	2.010	83.901	32.838	116.739
1999	44.944	42.601	87.545	2.011	77.228	36.368	113.659
2000	56.030	39.225	95.255	2.012	80.224	35.503	115.727
2001	66.957	34.302	101.259	2.013	76.836	31.953	108.789

Fuente: Dirección del Trabajo

En el período 1990 – 2013 se puede observar que la fiscalización total ha aumentado, registrando una tasa anual de crecimiento del 13,2% y con una mayor ponderación de la fiscalización originada por las denuncias, las que han pasado del 58,6% del total de fiscalizaciones en la década de los años 90, al 65,6% en la primera década del presente Siglo, para situarse en un promedio anual del 70% en la actual década.

1.6 Instituto de Previsión Social (IPS)

El Instituto de Previsión Social es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, bajo la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. Tiene por objeto, especialmente la administración del sistema de pensiones solidarias y de los regímenes previsionales del antiguo sistema.

El Instituto de Previsión Social, es para todos los efectos, sucesor y continuador legal del Instituto de Normalización Previsional, con todos sus derechos, obligaciones, funciones y atribuciones, y se rige por los artículos 53 al 62 de la Ley N° 20.255. La misión del IPS es “administrar beneficios previsionales y sociales, y ofrecer acceso a una red multiservicios para la ciudadanía, formulando estrategias que permitan mejorar la calidad de la atención a las personas y garantizar su acceso a diversas prestaciones del Estado”¹⁶, tales como:

- Administrar el sistema de pensiones solidarias, conceder los beneficios que éste contempla, cesarlos o modificarlos.
- Administrar las bonificaciones por hijo para las mujeres establecidas en el Párrafo 1° del Título III la ley 20.255 de 2008.
- Administrar el subsidio previsional a los trabajadores jóvenes, establecido en el Párrafo 3° del Título III de la ley 20.255.
- Otorgar y pagar las asignaciones familiares a los trabajadores independientes, de acuerdo a lo contemplado en el decreto ley N° 3.500, de 1980.
- Realizar diagnósticos y estudios actuariales y aquellos relativos a temas propios de sus funciones.
- Administrar los beneficios del régimen de reparto de los antiguos regímenes previsionales de las cajas de previsión y del Servicio de Seguro Social como continuador legal del Instituto de Normalización Previsional, como asimismo, los demás beneficios que dicho Instituto otorga, con excepción de aquellos contemplados en la ley N°16.744.

¹⁶ IPS: “Balance de Gestión Integral 2013”, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago, p. 37.

- Administrar el Bono de Reconocimiento y los derivados de Leyes especiales: exonerados políticos, Leyes Valech y Rettig y otras.
- Celebrar convenios con entidades o personas jurídicas, de derecho público o privado, tengan o no fines de lucro, que administren prestaciones de seguridad social, con el objeto de que los Centros de Atención Previsional Integral puedan prestar servicios a éstas en los términos señalados en el artículo 62 de la Ley N° 20.255. Los precios y modalidades de pago de los servicios que se presten serán fijados por decreto supremo conjunto emanado de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda.
- Realizar gestiones de cobranza para recuperar y regularizar la deuda histórica previsional del periodo 1960-1979 que los empleadores mantienen con el IPS.
- Efectuar publicaciones informativas dentro del ámbito de su competencia.
- Celebrar convenios con organismos públicos y privados para realizar tareas de apoyo en la tramitación e información respecto de los beneficios del Sistema Solidario.

Entre sus objetivos estratégicos, dos de ellos tienen directa relación con la temática del presente estudio:

- Recaudar y distribuir en tiempo y forma las cotizaciones previsionales electrónicas encomendadas al Instituto¹⁷, mediante un adecuado registro operativo, coherente con la contabilidad y con los registros financieros, y
- Recuperar las deudas previsionales, a través de procesos de calidad, agotando las gestiones que tenga por objeto aclarar la existencia de cotizaciones de seguridad social impagas.

En cuanto a los montos anuales de recaudación reportados por el IPS, el Cuadro N° 1-2 resume la información de los últimos 5 años, donde se integran las tres carteras de ingresos que administra esta Institución: 1.- Cotizaciones Previsionales de los imponentes al régimen de pensiones de reparto, 2.- Cotizaciones del seguro social de accidentes del trabajo afiliados al ISL y 3.- Cotizaciones de los afiliados al seguro de salud administrado por FONASA. En este Cuadro se informa la recaudación anual total integrada de los tres regímenes y la recuperación de las cotizaciones adeudadas, no especificando en esta información la relativa a las cotizaciones atrasadas por DNP, DNPA, ni la recuperación de la deuda previsional histórica, información que se entrega más adelante.

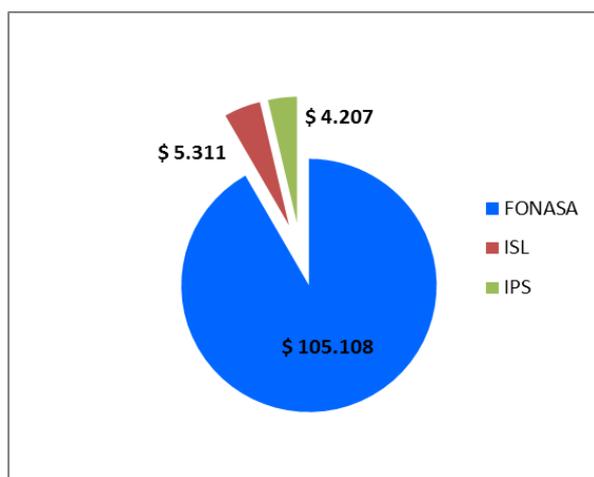
¹⁷ Los resultados de esta gestión se entregan en el Cuadro 2-20B.

Cuadro N° 1-2: IPS Recaudación y Recuperación Anual de Cotizaciones Previsionales Integradas (M\$)			
Año	Recaudación Total (M\$)	Recuperación de cotizaciones adeudadas (M\$)	% de recuperación
2009	\$ 898.010.651	\$ 11.220.900	1,2%
2010	\$ 959.308.825	\$ 18.338.483	1,9%
2011	\$ 1.091.942.857	\$ 24.938.415	2,3%
2012	\$ 1.203.043.493	\$ 33.945.881	2,8%
2013	\$ 1.375.517.589	\$ 40.582.337	3,0%

Fuente: IPS, División de Planificación y Desarrollo, Ord. N° 18.431, 12.12.2014

La información del IPS no distribuye la cantidad de imponentes y afiliados a cada uno de estos tres regímenes, pero sí los montos recaudados por cada uno de ellos, cuya distribución monetaria (en promedio mensual de cotizaciones recaudadas, en millones de pesos) para el año 2013 se ilustra en el Gráfico N° 1-1, correspondiendo un 91,7% para el FONASA, un 4,6% para el ISL y el restante 3,7% para el IPS.

Gráfico N° 1-1: IPS: RECAUDACIÓN DE COTIZACIONES PROMEDIO MENSUAL (2013, MM\$)



Fuente: IPS, División de Planificación y Desarrollo, Ord. N° 18.431, 12.12.2014

En materia de recuperación de las deudas previsionales, el Cuadro N° 1-3 resume los registros de planillas de cotizaciones del IPS durante el período junio 2013/julio 2014. En estos 14 meses, el 6,9% del total de las planillas recibidas en el IPS fueron reportadas con DNP (para los tres regímenes que administra esta institución), información que está dentro de los rangos que integra el Cuadro 2-21 para las declaraciones sin pago recibidas en Previred para Fonasa, cuyo promedio para los años 2013/2014 se situó en 8,4%.

Cuadro 1-3: IPS Registro de Cotizaciones con DNP (junio 2013-julio 2014)			
Periodo	N° Planillas con DNP	N° Total de Planillas	% DNP
Jun/Dic. 2013	43.685	655.773	6,7%
Ene/Jul. 2014	46.730	661.924	7,1%
Promedio Mensual Planillas	45.208	658.849	6,9%

Fuente: IPS, División de Planificación y Desarrollo, Ord. N° 18.431, 12.12.2014

De la información resumida en el Cuadro N° 1-3, en base a planillas de cotizaciones, no es posible determinar el monto registrado como DNP del IPS; sin embargo, un cálculo inferido a partir de la cotización promedio mensual por planilla (\$ 178.694: Cuadro N° 2-20B), situaría la cifra mensual de las DNP de los últimos 14 meses informados, en aproximadamente \$ 8.078 millones mensuales, equivalente al 7,5% de los ingresos por cotizaciones de los tres regímenes (IPS, ISP y FONASA).

1.7 Servicio de Impuestos Internos (SII)

El Servicio de Impuestos Internos es una de las instituciones fiscalizadoras del Estado. Le corresponde la aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos fiscales o de otro carácter en que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por la ley a una autoridad distinta.

En términos generales, sus facultades son:

- Interpretar administrativamente las disposiciones tributarias, fijar normas, impartir instrucciones y dictar órdenes a fin de asegurar su aplicación y fiscalización.
- Supervigilar el cumplimiento de las leyes tributarias que le han sido encomendadas.
- Crear conciencia tributaria, informando a los contribuyentes sobre el destino de los impuestos y las sanciones a que se exponen por el no cumplimiento de sus deberes.

En lo que refiere al ámbito previsional, la labor de SII se da en dos vertientes:

Por una parte, fiscaliza el efecto tributario de las cotizaciones y beneficios previsionales, toda vez que ellos reducen la renta de las personas, constituyen un gasto de las empresas o se encuentran sujetos a tratamientos tributarios diferenciados.

De forma más directa, interviene en la determinación de la base de cálculo de las cotizaciones de los trabajadores independientes afectos al artículo 42 N° 2 de la Ley de la

Renta, verificación del cumplimiento de la obligación de cotizar y certificación de la expresión de voluntad de no cotizar de estos trabajadores en el período de transición.

1.8 Tesorería General de la República (TGR)

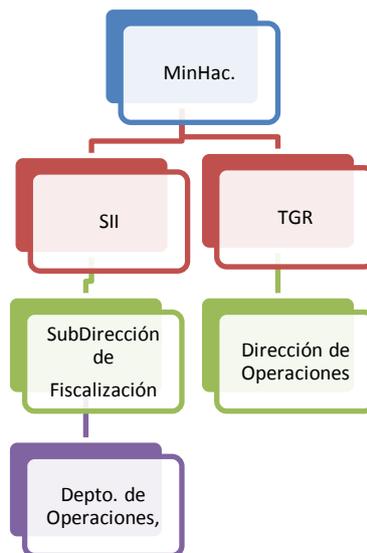
La Tesorería General de la República es un servicio público que depende del Ministerio de Hacienda, cuya máxima autoridad es el Tesorero General, encargado de recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores fiscales, y en general, los de todos los servicios públicos. Debe, asimismo, efectuar el pago de las obligaciones del Fisco, y otros que le encomienden las leyes.

La Tesorería se vincula con la recaudación de las cotizaciones previsionales mediante acciones cautelares que se decretan en los procedimientos ejecutivos previsionales, una vez que es acogida la demanda interpuesta en contra del empleador moroso.

Además le corresponde registrar y efectuar las transferencias de pagos de las cotizaciones previsionales de los trabajadores independientes a las AFP, con cargo a la devolución de impuestos reflejada en la declaración de renta, en virtud de la aplicación de las disposiciones que señala los artículos 89 y siguientes del DL N° 3.500 de 1980, introducidos por la Ley N° 20.255 sobre reforma previsional.

En el organigrama siguiente, se ilustra las dependencias del Ministerio de Hacienda que cumplen roles en el tema de las cotizaciones previsionales de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, integrados a partir de la reforma del año 2008.

FIGURA N° 1-4: ENTIDADES DEL SECTOR HACIENDA RELACIONADAS CON EL SECTOR PREVISIONAL



1.9 Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (SIR)

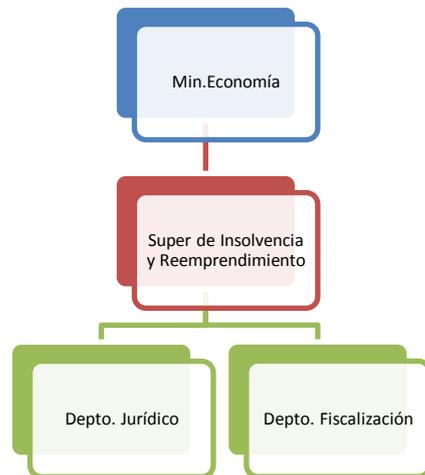
La Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento es un servicio público, autónomo, con personalidad jurídica propia, cuya máxima autoridad es el Superintendente y que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

De acuerdo con la Ley N° 20.720, se sustituye el Régimen Concursal previamente vigente por una Ley de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas, perfeccionando el rol de la Superintendencia del Ramo, que pasa a denominarse Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, y que entró en vigencia el 9 de octubre de 2014.

Esta Superintendencia, se vincula con el cobro de las cotizaciones previsionales de manera directa, ya que en uso de sus facultades dicta instrucciones contenidas en oficios, circulares e instructivos en materia de prelación de créditos y repartos de fondos, que dada su magnitud y dispersión hacen necesaria su sistematización y complementación, para facilitar su conocimiento y aplicación.

Si bien la ley N° 20.720 está en vigencia, no se registra a la fecha del presente estudio ninguna norma de carácter general dictada por la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento que señale sobre la prelación del crédito de las Instituciones de Previsión y Seguridad Social y la actualización de éstos que debe aplicar el Liquidador al momento del reparto de los fondos, sea parciales o totales.

FIGURA N°1-5: ENTIDAD DEL SECTOR ECONOMÍA RELACIONADO CON EL CAMPO PREVISIONAL



1.10 Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional

Los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional, que constituyen justicia especializada, creados por la Ley N° 20.022, del 30 de Mayo de 2005, y que entraron en

funcionamiento el día 1º de Marzo de 2006, son competentes para conocer de la ejecución de las deudas previsionales y de seguridad social y del cumplimiento de la sentencia laboral.

La ley dispuso la creación de nuevos Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional, quedando distribuidos territorialmente de la siguiente manera: en Valparaíso, con un juez, con competencia sobre las comunas de Valparaíso, Juan Fernández, Viña del Mar y Concón; en Concepción, con un juez con competencia sobre las comunas de Concepción, Penco, Hualqui, San Pedro de la Paz, Chiguayante, Talcahuano y Hualpén; en San Miguel, con un juez, con competencia sobre las comunas de San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo; y en Santiago, con seis jueces, con competencia sobre la provincia de Santiago, con excepción de las comunas de San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo.

En definitiva, se trata de tribunales especiales integrantes del Poder Judicial, cuyos magistrados tienen la categoría de Jueces de Letras y les son aplicables las normas del Código Orgánico de Tribunales y las leyes complementarias, cuando resultaren compatibles.

En cuanto a la composición y organización de estos tribunales, se debe distinguir entre tribunales con uno o seis jueces (+ 2 jueces), con la planta de personal. Así entonces, los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional de San Miguel, Valparaíso y Concepción se componen por un juez, un administrador, un administrativo jefe, tres administrativos 1º, dos administrativos 2º y un auxiliar; el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago, se componen por seis jueces titulares y dos jueces “destinados”¹⁸, un administrador, tres administrativos jefe, cinco administrativos 1º, ocho administrativos 2º, seis administrativos 3º y dos auxiliares.

Estos Tribunales se organizan en unidades administrativas para el cumplimiento eficaz y eficiente de las funciones que la Ley dispone, así tenemos: La Unidad de Atención de Público, la Unidad de Administración de Causas; Unidad de Liquidación; y, la Unidad de Servicios.

Por último, sólo el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago, responde en estricto rigor al concepto de tribunal de composición múltiple con jueces unipersonales, según señala el artículo 418 del Código del Trabajo. En cambio, los demás tribunales de Valparaíso, San Miguel y Concepción, carecen, por tanto, del Comité de Jueces y de Juez Presidente, sin perjuicio de que al juez único le son asignadas, de igual manera, algunas funciones propias de quien preside el juzgado de composición múltiple. Sin perjuicio que la gestión del tribunal, radica en la figura del administrador del tribunal.

¹⁸ Por la aplicación de la Ley Nº 20.628, que se materializó en diciembre de 2013.

1.11 Juzgado de Letras de Trabajo y Tribunales Civiles

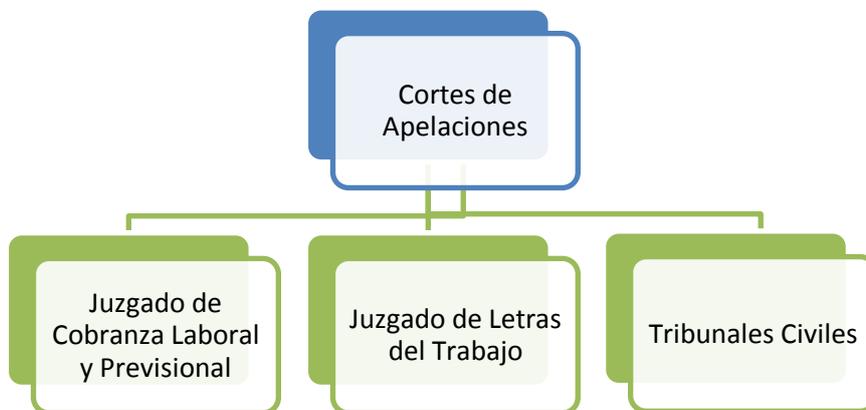
Las materias que son de competencia de los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional, corresponden a los Juzgados de Letras del Trabajo en aquellos territorios jurisdiccionales en que no existan dichos tribunales. Sin embargo, en las comunas o agrupaciones de comunas que no sean territorio jurisdiccional de los Juzgados de Letras del Trabajo, conocen de las materias pertinentes al Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional los Juzgados de Letras con competencia en lo Civil.

Lo anterior supone una sobrecarga adicional a las materias propias de cada tribunal, toda vez que éstos deben destinar una unidad especial que sólo se dedique a la tramitación de la cobranza laboral y previsional, en desmedro de su propia competencia.

Con todo, debe destacarse la importancia de la labor de estos tribunales en los casos en que la relación laboral o la base de cálculo de las cotizaciones (remuneración) se encuentra disputada, abordando, por lo tanto, todas las formas de evasión previsional.

En la Figura N° 1-6 se ilustra el ámbito del Poder Judicial en el campo de la cobranza judicial, lo que agrega nuevas instituciones al tema del presente estudio, y con dependencia de otro poder del Estado.

FIGURA N° 1-6: ORGANIGRAMA DEL SECTOR JUDICIAL RELACIONADO CON EL CAMPO PREVISIONAL



1.12 Ministerio Público/Fiscalía Nacional

El Ministerio Público, es un organismo autónomo, cuya función es dirigir la investigación de los delitos, llevar a los imputados a los tribunales, si corresponde, y dar protección a víctimas y testigos.

El Ministerio Público no forma parte de ninguno de los tres Poderes del Estado. No es parte del Gobierno o Poder Ejecutivo, del Poder Judicial ni del Poder Legislativo (Congreso Nacional).

Esta institución se organiza en una Fiscalía Nacional, encabezada por el Fiscal Nacional, y 18 Fiscalías Regionales, cada una de las cuales son dirigidas por un Fiscal Regional y un equipo directivo. Existe una en cada región del país y cuatro en la Región Metropolitana por su extensión territorial y cantidad de habitantes.

En cada región hay Fiscalías Locales, que son las unidades operativas de las Fiscalías Regionales, y están compuestas por fiscales adjuntos, ayudantes de fiscal, y otros profesionales, como psicólogos y asistentes sociales; técnicos y administrativos.

La Fiscalía trabaja en colaboración con Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) y los organismos auxiliares como el Servicio Médico Legal, el Servicio de Registro Civil e Identificación, y el Instituto de Salud Pública.

Existe también un Consejo General, que reúne al Fiscal Nacional con todos los Fiscales Regionales y que cumple funciones de órgano consultivo y asesor.

En el sistema procesal penal, son los fiscales los que dirigen a las policías en la investigación de los delitos. Los fiscales y sus equipos deben además proteger a las víctimas y testigos y ejercer la acción penal pública, esto significa, llevar ante los tribunales a los imputados y buscar que los jueces apliquen las sanciones cuando corresponde.

La actividad de las Fiscalías se inicia normalmente cuando se recibe una denuncia. Esta es presentada por la víctima o por un denunciante, ante la policía, los tribunales con competencia criminal o en las Fiscalías.

2. INSTITUCIONES PRIVADAS

2.1. Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

Las Administradoras de Fondos de Pensiones son entidades de la Seguridad Social constituidas como sociedades anónimas abiertas especiales con objeto único: administrar fondos de pensiones y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios establecidos por el Decreto Ley N° 3.500¹⁹.

Los principales objetivos de estas entidades son:

- Recaudar cotizaciones previsionales legales, aportes y depósitos.

¹⁹ Decreto Ley N° 3.500, de 1980, art. 23.

- Invertir los recursos recaudados buscando una adecuada rentabilidad y seguridad, con los límites técnicos de riesgo y liquidez.
- Otorgar los beneficios establecidos en el Régimen Contributivo de Pensiones.

Actualmente operan en el mercado chileno seis Administradoras de Fondos de Pensiones: AFP Capital, AFP Cuprum, AFP Habitat, AFP Modelo, AFP Planvital y AFP Provida. Estas Administradoras de Fondos de Pensiones son sociedades anónimas abiertas de giro único que tienen como objeto exclusivo Administrar los Fondos de Pensiones, otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece el DL N° 3.500 de 1980, debiendo administrar las siguientes cotizaciones:

- Recaudar las cotizaciones obligatorias que provienen de un porcentaje de las remuneraciones y rentas imponibles;
- Cotizaciones voluntarias y depósitos convenidos;
- Ahorro previsional voluntario colectivo;
- Cuentas de ahorro voluntario, y
- Cuentas de Ahorro de Indemnización

Además deben administrar la inversión de los fondos de pensiones, tramitar el bono de reconocimiento de sus afiliados, otorgar los beneficios del Sistema de Pensiones (Decreto Ley N° 3.500) y las acciones de cobranza de las cotizaciones adeudadas y sus reajustes e intereses, aun cuando el afiliado se hubiere cambiado de ella, de conformidad lo dispone el DL N° 3.500 y la Ley N° 17.322. Esta función puede ser realizada por la misma AFP, o puede ser externalizada bajo responsabilidad de la misma, conforme lo permite la indicada.

Sin embargo, cabe señalar que las administradoras carecen de facultades para determinar por sí, diferencias entre los montos declarados por los empleadores y afiliados, y las bases reales sobre las cuales se determina la cotización. Así, las acciones de cobro de las administradoras dependen exclusivamente de las declaraciones de los obligados al pago y de sus fiscalizadores: trabajador, SII, Inspección del Trabajo, AFC, Sindicatos.

2.2. Administradora del Fondo de Cesantía (AFC)

El Seguro de Cesantía es gestionado por un único administrador: una sociedad anónima chilena o una agencia de una sociedad anónima extranjera constituida en Chile, con giro único, cuyo objeto exclusivo es administrar el Fondo de Cesantía y el Fondo Solidario de Cesantía, otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que otorga el régimen.

Debe encargarse de recaudar todas las cotizaciones obligatorias de cesantía y registrarlas en las Cuentas Individuales respectivas de cada trabajador afiliado y en el Fondo de Cesantía Solidario, y abonar a este último el aporte del Estado. Le corresponde también, actualizar las Cuentas Individuales de Cesantía, invertir los recursos de los Fondos y pagar los beneficios. Por cada uno de los Fondos, la Sociedad Administradora debe llevar contabilidad separada y los bienes y derechos que componen su patrimonio son inembargables.

La Sociedad Administradora debe verificar que quién impetre beneficios del Seguro, cumpla con los requisitos de forma previa al pago de prestaciones.

Se encuentra sujeta al control de la Superintendencia de Pensiones, y el inicio de las operaciones de la sociedad adjudicataria se produce una vez que lo apruebe la Superintendencia. Por su parte, a la Dirección del Trabajo compete la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de los empleadores a cotizar a este Fondo.

La Sociedad debe mantener una base de datos de los trabajadores sujetos al seguro, con los registros para realizar las operaciones que le corresponden. El objeto único del mantenimiento de tal Base es para servir de soporte a las funciones de la sociedad y para la realización de estudios de carácter técnico por parte de la Superintendencia de Pensiones. La Superintendencia de Pensiones y la Dirección de Presupuesto deben realizar cada tres años un estudio actuarial sobre sustentabilidad del seguro. Asimismo, este estudio debe realizarse cada vez que se propongan modificaciones a las prestaciones que concede el Seguro.

En lo específico del presente estudio, la AFC tiene un rol complementario o de informante oficial frente a las AFP para verificar e informar sobre aquellas empresas y trabajadores afectados por la situación de DNPA. En los casos de despido, los dependientes que hagan uso del seguro de cesantía, y cuya condición no haya sido informada oportunamente a la AFP por el empleador, la AFC debe informar fecha de término de la relación laboral, y así aclarar una eventual DNPA.

2.3. Servicios de Administración Previsional – PREVIRED

PreviRed es una sociedad anónima cerrada que presta servicios de declaración y pago de cotizaciones previsionales por Internet, cuyos socios son cinco AFP: Capital, Cuprum, Habitat, PlanVital y Provida.

Por su parte, la Superintendencia de Pensiones mediante Circulares de cumplimiento obligatorio tanto para las AFP como para la AFC, ha impartido instrucciones para la procedencia de celebrar convenios de recepción de declaraciones y recaudación de cotizaciones a través de la modalidad electrónica y mixta, las que se encuentran contenidas en

las Circulares N° 1143²⁰, en la Circular N° 1540 y en el Ordinario N° 22.424 (del 4/09/2009), autorizándose, en consecuencia a dicha institución para celebrar convenios con las AFP y la AFC para la recepción electrónica de declaraciones y recaudación de cotizaciones, depósitos y aportes, reconociéndole la calidad de entidad recaudadora de cotizaciones previsionales.

En otro plano, la Dirección del Trabajo, también ha validado el sistema de declaración, recaudación y pago electrónico de las cotizaciones previsionales gestionado por PreviRed, mediante diversos dictámenes²¹, para acreditar, entre otras funciones, el pago de las cotizaciones previsionales al momento de ratificar los finiquitos de los contratos de trabajo. En complemento, la Dirección del Trabajo tiene acceso a las bases de datos de PreviRed para realizar distintas gestiones de su quehacer fiscalizador, tales como:

- Consulta directa a la página de PreviRed.com, desde cualquier computador de la Dirección del Trabajo conectado a Internet, mediante el uso de una clave, a objeto de acceder y fiscalizar los pagos previsionales electrónicos – registrados y certificados por la citada empresa – de los empleadores que han optado por tal modalidad de pago previsional.
- Igual acceso y con la misma finalidad, desde cualquier computador de empleadores fiscalizados que se encuentren conectados a Internet.
- La impresión de planillas de pago electrónico, a partir de las consultas precedentes y
- La impresión de la respectiva certificación, que respecto de los pagos previsionales hace PreviRed.com.

Además, Previred colabora con las AFP en la etapa inicial de la gestión de cobranza pre-judicial, enviando comunicaciones a las empresas morosas, en conjunto con la Dirección del Trabajo, experiencia que ha sido bien valorada por la efectividad demostrada en la recaudación de la morosidad, para evitar que ésta se convierta en cobranza judicial.

En la actualidad PREVIRED gestiona aproximadamente el 90% de las cotizaciones, cobranza y pago electrónico de las cotizaciones previsionales, constituyéndose de este modo en el actor más relevante del sistema, prestando además servicios a otras entidades de la seguridad social en este tema (Mutualidades de Empleadores, FONASA, ISAPRES, etc.).

2.4. Cajas de Compensación (CCAF)

Las Cajas de Compensación de Asignación Familiar son entidades de Previsión Social que se constituyen como corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objeto es la administración de prestaciones de seguridad social. Se rigen por la Ley N° 18.833, sus

²⁰ La Circular N° 1143 fue modificada por las Circulares N°s 1317, 1360, 1422 y 1561 ambas de la Superintendencia de Pensiones.

²¹ Dictamen N° 3673/0181 del 4.10.2001; Ordinario N° 1430 del 14.04.2003; Ordinario N° 0343/004 del 21.01.2010.

reglamentos y sus respectivos estatutos y, supletoriamente, por las disposiciones pertinentes del Código Civil. Estas entidades son supervigiladas por la SUSESO.

Existen cinco Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF), las cuales son Los Andes, La Araucana, Los Héroes, 18 de Septiembre y Gabriela Mistral.

Para el cumplimiento de sus fines, estas entidades desempeñan las siguientes funciones principales:

- La afiliación de empleadores;
- Administrar los regímenes de prestaciones familiares, de subsidios de cesantía y de subsidios por incapacidad laboral respecto de sus trabajadores afiliados afectos al Código del Trabajo del sector privado, de las empresas autónomas del Estado y de aquellas en que éste o las entidades del sector público tengan participación mayoritaria y de los regidos por la ley N° 19.070, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado está contenido en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1996, del Ministerio de Educación, y por la ley N° 19.378;
- Administrar, respecto de los trabajadores afiliados, el régimen de prestaciones de crédito social, el régimen de prestaciones adicionales y el régimen de prestaciones complementarias que se establezcan en conformidad a la ley N° 19.378;
- *Recaudar y controlar la declaración y pago de las cotizaciones* que correspondan conforme al N° 2 anterior para el régimen de subsidios por incapacidad laboral;
- Invertir los recursos disponibles;
- Efectuar las compensaciones que procedan con los empleadores afiliados y con fondos y entidades previsionales;
- Prestar servicios, mediante convenios, a entidades que administren prestaciones de seguridad social;
- Promover, organizar, coordinar y ejecutar iniciativas y acciones que tengan por objeto mejorar el bienestar social de los trabajadores y pensionados afiliados y su núcleo familiar, y
- Efectuar las demás funciones que establezca la ley.

Las Cajas de Compensación de Asignación Familiar están facultadas para operar como entidad recaudadora de cotizaciones previsionales. En efecto, el número 7º del artículo 19 de la Ley N° 18.833 dispone que las Cajas de Compensación de Asignación Familiar tienen como función: “prestar servicios, mediante convenio, a entidades que administren prestaciones de

seguridad social". Esta prestación permite a las AFP realizar la declaración y recaudación de las cotizaciones previsionales que deben gestionar cada mes los empleadores. Las Cajas también pagan los subsidios por incapacidad laboral de los trabajadores de sus empresas adherentes afiliados al FONASA, y posteriormente deben pagar los respectivos aportes previsionales sobre los subsidios aprobados por la COMPIN, a las AFP.

2.5. Organismos Administradores de la Ley 16.744

En Chile, la administración del seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, establecido en la Ley 16.744 de 1968, está radicado en: a) tres Mutualidades de Empleadores (Asociación Chilena de Seguridad, Mutual de Seguridad, C.Ch.C., y el Instituto de Seguridad del Trabajo), organizaciones privadas sin fines de lucro, b) el Instituto de Seguridad Laboral y c) las Empresas con Administración Delegada del Seguro (4 Divisiones de CODELCO y la P. Universidad Católica de Chile). La fiscalización y supervisión de este régimen está radicado en la SUSESO.

Entre los beneficios que estas organizaciones otorgan a sus afiliados se contempla:

- La atención médica integral y sin costo para todos los trabajadores que sufran un siniestro laboral (accidente o enfermedad profesional, incluido los accidentes de trayecto);
- Prestaciones económicas por incapacidad temporal (subsidios) e indemnizaciones y pensiones por incapacidad parcial o total, permanente o la muerte del trabajador, y
- Asesoría en prevención de riesgos a las empresas adherentes y a sus trabajadores, para evitar los accidentes laborales o minimizar los riesgos de su ocurrencia.

Para los efectos del presente estudio, interesa destacar el rol de estas organizaciones como entidades pagadoras de subsidios y de pensiones, dado que ambos beneficios están afectos a las cotizaciones previsionales que se deben ser enteradas en las AFP y que son de cargo de los organismos administradores. En el caso de las empresas con Administración Delegada, las pensiones de sus trabajadores son administradas por el Instituto de Seguridad Laboral, debiendo las empresas pagar sólo los subsidios y sus aportes correspondientes, además de las indemnizaciones por discapacidad permanente parcial (entre un 15% y menos de un 40% de pérdida de capacidad de ganancia).

En el caso de los trabajadores pensionados de la Ley 16.744, este beneficio es de cargo del organismo administrador hasta que el beneficiario cumpla con la edad legal de pensionarse por el régimen común (AFP), durante cuyo período debe pagar las cotizaciones previsionales correspondientes al régimen de pensiones y al seguro de salud. Actualmente, el sistema de riesgos profesionales administra una cartera de 33.394 pensionados²² clasificados

²² Ver www.suseso.cl, Estadísticas Mensuales 2014.

en siete categorías, en función del nivel de discapacidad que originó el accidente o enfermedad profesional que dio origen a la pensión.

CAPÍTULO II: EL PROCESO DE COTIZACIÓN Y SU COBRANZA

1. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA.

1.1. Origen de los Recursos Recaudados

Los recursos recaudados por el sistema de pensiones tienen como propósito exclusivo financiar las prestaciones y beneficios del sistema. No pueden ser usados en otros fines. Ni siquiera la propia AFP puede emplearlos para fines particulares.

Los haberes que financian los beneficios se originan en cuatro fuentes distintas, las que se describen en el Cuadro 2-1.

Cuadro Nº 2-1 Financiamiento de las Pensiones	
Aportantes	Tipos de Aportes
Trabajador	<ul style="list-style-type: none">• Aporte obligatorio del 10% de la renta imponible y de los subsidios por incapacidad laboral o accidentes del trabajo.• Cotización obligatoria adicional• Aportes especiales del 1% ó el 2% ley de trabajos pesados• Cotizaciones voluntarias (APV)• Aportes de ahorro previsional voluntario Colectivo (APVC)• Aportes a Cuenta de Ahorro Voluntario.
Empleador	<ul style="list-style-type: none">• Aportes especiales del 1% o el 2% ley de trabajos pesados• Depósitos Convenidos• Aportes de ahorro previsional voluntario Colectivo (APVC)• Financiamiento del Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS)
Estado	<ul style="list-style-type: none">• Bono de reconocimiento, a los trabajadores que se incorporaron a una AFP (> 1°/05/1981).• Rebajas tributarias: cotizaciones voluntarias y aportes de APV Colectivo.• Bonificación del 15% anual de las cotizaciones voluntarias o los aportes de APV Colectivo y que optaron por letra a) art. 91 DL. 3.500.• Aporte previsional solidario: pensiones de vejez inferiores a la PMAS vigente.• Bono por hijo nacido vivo.

Compañías de Seguro de Vida	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento de las pensiones de invalidez transitorias (primer dictamen). • Aporte adicional, cubre diferencia entre el saldo para financiar una pensión de invalidez definitiva o de sobrevivencia y el recurso que es necesario para dicho propósito. • Contribución: Recurso aportado por las aseguradoras que administran el SIS, cuando se produce un rechazo de invalidez en el segundo dictamen, por tanto, deja de percibir pensión de invalidez: 10% del monto bruto de las pensiones pagadas durante el período transitorio, es abonado en la cuenta individual del trabajador.
-----------------------------	--

1.2. Detalle de las Cotizaciones Previsionales

1.2.1. Concepto

La cotización es una forma de descuento coactivo, ordenado por la ley con respecto a determinados grupos, destinada a garantizar el financiamiento de las prestaciones de seguridad social²³.

La Superintendencia de Pensiones controla la actuación de las AFP, en cuanto cumpla su obligación legal de velar porque los obligados a enterar las cotizaciones, las paguen, y de no ser así ejerzan la cobranza previsional.

La cotización previsional se efectúa en el caso de los trabajadores dependientes sobre la base de la remuneración entendiéndose por tal la que se encuentra definida en el Código del Trabajo, en sus artículos 41 y 42, el primero de los cuales define el concepto de remuneración así: "Se entiende por remuneración las contraprestaciones en dinero y las adicionales en especie valuables en dinero que debe percibir el trabajador del empleador por causa del contrato de trabajo."

Por razones de orden práctico –la necesidad de evitar situaciones fraudulentas, evasiones o elusiones a la cotización previsional- ha sido frecuente el criterio de estimar que todas las sumas que el empleador pague al trabajador, lo son a título de retribución de trabajo y como tal, quedan sujetas a los gravámenes de las respectivas cotizaciones.

La remuneración, comprende los siguientes haberes:

- a) Sueldo, o sueldo base, que es el estipendio obligatorio y fijo, en dinero, pagado por períodos iguales, determinados en el contrato, que recibe el trabajador por la prestación

²³Humeres N., Héctor, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Tomo III, Editorial Jurídica, 2005, Chile, p. 56.

- b) de sus servicios en una jornada ordinaria de trabajo. En regla general, el sueldo, no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual.
- b) Sobresueldo, que consiste en la remuneración de horas extraordinarias de trabajo;
- c) Comisión, que es el porcentaje sobre el precio de las ventas o compras, o sobre el monto de otras operaciones, que el empleador efectúa con la colaboración del trabajador;
- d) Participación, que es la proporción en las utilidades de un negocio determinado o de una empresa o sólo de la de una o más secciones o sucursales de la misma;
- e) Gratificación, que corresponde a la parte de utilidades con que el empleador beneficia el sueldo del trabajador,
- f) Bonos de producción, de participación, de Fiestas Patrias, de Navidad, etc.

Por su parte, no constituyen remuneración:

- a) Las asignaciones de movilización
- b) Las asignaciones por pérdida de caja
- c) Asignaciones por desgaste de herramientas
- d) Colación
- e) Viáticos
- f) Prestaciones familiares otorgadas en conformidad a la ley
- g) Indemnización por años de servicios establecida en el artículo 163 del Código del Trabajo.
- h) Otras de diversa naturaleza que proceda pagar al extinguirse la relación contractual
- i) Otras referidas a devoluciones de gastos en que se incurra por causa del trabajo.

Ha de tenerse presente que la base de cálculo de las cotizaciones se realiza sobre la remuneración, la cual, mensualmente no puede ser inferior al ingreso mínimo correspondiente, salvo que se haya trabajado jornada parcial, en cuyo caso se aplicará la proporcionalidad.

Respecto de los trabajadores independientes, la base de cálculo se efectúa sobre los ingresos que el propio trabajador declare, los cuales no pueden ser inferiores a un ingreso mínimo.

En ambos casos existe un tope de máximo imponible sobre el cual se cotiza²⁴ y que en la práctica significa que cualquier suma de dinero por concepto de remuneración o ingresos que perciba el trabajador por sobre este tope quedará exento de la obligación de cotizar. Para hacer este cálculo se deben considerar todos los ingresos y remuneraciones que el trabajador perciba, ya sea de parte de un mismo empleador, de más de uno, o ingresos percibidos cuando durante un mismo período se desempeña como dependiente e independiente²⁵. Este tope se reajusta anualmente en base al Índice de Remuneraciones Reales, definido por el Instituto Nacional de Estadísticas.²⁶

Respecto de la cotización previsional, el trabajador tiene un derecho de propiedad sobre ella. Los dineros correspondientes a dichas cotizaciones están tutelados por el artículo 19 Nº 24 de la Constitución Política de la República, puesto que las cotizaciones se extraen de la remuneración devengada a favor del afiliado²⁷. En efecto, el sistema de pensiones establecido por el D.L. 3.500 de 1980 dispone que cada afiliado es propietario de los fondos que ingresan a su cuenta de capitalización individual y que el conjunto de éstos constituye un patrimonio independiente y diferente del patrimonio de la sociedad Administradora de esos fondos sin que ésta tenga dominio sobre ellos²⁸.

1.3. Tipos de Cotizaciones en materia de pensiones

Bajo el sistema del DL Nº 3.500, se distinguen los siguientes tipos de cotizaciones para pensiones:

²⁴ DL Nº 3.500, arts. 16 y 90.

²⁵ Ley 20.255. "Artículo 16.- La remuneración y renta mensual tendrán un límite máximo imponible de sesenta unidades de fomento reajustadas considerando la variación del índice de remuneraciones reales determinadas por el Instituto Nacional de Estadísticas entre noviembre del año anteprecedente y noviembre del precedente, respecto del año en que comenzará a aplicarse, sin perjuicio de lo establecido en el inciso segundo del artículo 90.

El tope imponible así reajustado, comenzará a regir el primer día de cada año y será determinado mediante resolución de la Superintendencia de Pensiones. Con todo, el tope imponible será reajustado siempre que la variación del Índice antes mencionada sea positiva. Si fuese negativa, el tope mantendrá su valor vigente en unidades de fomento y sólo se reajustará en la oportunidad en que se produzca una variación positiva que corresponda por aplicación del inciso primero."

²⁶ Actualmente este tope es de 72.3 UF correspondiente al reajuste del año 2014

²⁷ Primer informe de la Comisión del Trabajo y Previsión Social del Senado, correspondiente al primer trámite constitucional de la Ley 19.260.

²⁸ DL Nº 3500, art. 33,

1.3.1. Cotización Base

Corresponde al 10% de la remuneración, de la renta o el subsidio por incapacidad laboral, que los afiliados deben enterar en su cuenta de capitalización individual²⁹. Esta es la cotización básica del sistema. En el Cuadro Nº 2-2 se resumen los montos monetarios vigentes sobre los cuales se aplica la cotización obligatoria del 10%.

Cuadro Nº 2-2	
Base Monetaria de las Cotizaciones Previsionales vigentes	
Descripción	Monto (\$)
Máximo Imponible mensual para trabajadores Dependientes e Independientes (72,3 U.F.)	1.775.233
Mínimo Imponible mensual para Trabajadores Dependientes e Independientes	225.000
Mínimo Imponible mensual para Trabajadores Dependientes e Independientes menores de 18 años y mayores de 65 años de edad	167.968
Mínimo Imponible mensual para Trabajadores de casa particular	225.000

Fuente: Página web de la Superintendencia de Pensiones, consultada el 14.11.2014.

1.3.2. Cotización adicional

Es aquella destinada a la administración del sistema, por parte de la AFP, incluido el pago de la prima del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), que la AFP debe contratar con la compañía de seguros licitada, para cada uno de sus afiliados. Esta cotización también es calculada sobre la base de la renta imponible y su carácter es obligatorio.

La cotización adicional establecida en el artículo 17 del DL 3.500 señala en su inciso 2º lo siguiente: “Además, se deberá efectuar una cotización adicional en la misma cuenta y calculada sobre la misma base que será determinada por cada Administradora y que estará destinada a su financiamiento incluido el pago de la prima de seguro a que se refiere el artículo 59. Esta cotización adicional deberá ser comunicada de acuerdo a lo señalado en el inciso quinto del artículo 29 y tendrá el carácter de uniforme para todos los afiliados a una Administradora, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del mismo artículo. Tratándose de trabajadores dependientes, la parte de la cotización adicional destinada al financiamiento del seguro que se refiere el artículo 59, será de cargo del empleador, con

²⁹ Cifuentes L., Hugo, Arellano O., Pablo, Walker E., Francisco, Seguridad Social, Parte General y Pensiones, Librotecnia, Santiago, 1ª Edic., 2013, p. 386.

excepción de los trabajadores jóvenes que perciban subsidio previsional, mientras se encuentren percibiendo dicho subsidio.”

Si bien actualmente, en la práctica, la cotización adicional y la comisión (SIS) se administran en forma independiente, esta distinción aún no se ha incorporado en la norma, de tal manera que sigue habiendo un tratamiento conjunto de las mismas, de acuerdo a lo referido en el art. 17 del DL 3.500 señalado previamente.

De esta disposición se desprende que la cotización adicional financia:

- a) A cada Administradora de Fondos de Pensiones, siendo de cargo del trabajador afiliado.
- b) Al seguro de Invalidez y Sobrevivencia, SIS, que es de cargo del empleador.

En el caso de los trabajadores independientes y de los afiliados voluntarios ellos mismos deben enterar la prima para el SIS.

La prima por el SIS debe pagarse hasta que el afiliado cumple la edad legal para pensionarse, salvo en el caso de las afiliadas mujeres mayores de 60 y hasta 65 años, no pensionadas, quienes tienen la opción de mantener la cobertura en tanto se mantengan cotizando.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 69, inciso primero del D.L. N° 3.500, se encuentran exentos de cotizar en sus cuentas de capitalización individual el 10% de sus remuneraciones y rentas imposables, los siguientes trabajadores dependientes:

- Afiliados hombres mayores de 65 años de edad y afiliadas mujeres mayores de 60 años de edad, respectivamente.
- Afiliados pensionados en este sistema por vejez o invalidez total.

Los afiliados trabajadores dependientes que cumpliendo la edad legal para acogerse a pensión, deseen acogerse a la exención de cotizar, deberán comunicarlo a su empleador y a la respectiva Administradora, por escrito, pues de lo contrario, el respectivo empleador se encuentra obligado a practicar la retención de sus cotizaciones de la remuneración que les pague y a enterarlas en la Administradora.

Si el trabajador no da este aviso, o bien opta por seguir cotizando, corresponde el pago de una cotización adicional diferenciada (sin incluir lo referido al pago el SIS), con excepción de las mujeres de 60 o más años de edad y menores de 65 años, respecto de las cuales el empleador debe continuar con el pago de la cotización para financiar el seguro de invalidez y sobrevivencia.

A su vez, los afiliados pensionados señalados por vejez e invalidez que deseen continuar cotizando, deberán así comunicarlo por escrito a su empleador y a la respectiva Administradora. En dicho caso y en virtud de lo establecido en el artículo 19 del D.L. N° 3.500, en relación con el artículo 58 del Código del Trabajo, el respectivo empleador se encuentra

obligado a practicar la retención de sus cotizaciones de la remuneración que les pague y a enterarlas en la Administradora.

En el Cuadro Nº 2-3 se resume la estructura vigente de las comisiones del sistema de pensiones contributivas, administrado por las AFP.

Cuadro Nº 2-3 Estructura de las Comisiones del Sistema de AFP(*)			
AFP	A	B	C
CAPITAL	1.44%	1.25%	\$ 1.101
CUPRUM	1.48%	1.25%	\$ 1.144
HABITAT	1.27%	0.95%	\$ 0
MODELO	0.77%	1.20%	\$ 0
PLANVITAL	0.47%	1.25%	\$ 1.100
PROVIDA	1,54%	1,25%	\$1.250
Promedio	1,32%		

Fuente: Elaboración propia en base a información de la página web de la S.P.

(*) Vigente a noviembre de 2014. Las comisiones pueden variar previo aviso de 30 días en caso de rebaja o 90 días en caso de aumento.

(**) Ponderado por la participación de mercado (trabajadores) de las AFP.

A: Por depósito de cotizaciones: % de la remuneración o renta imponible.

B: Por retiros programados y renta temporal: % sobre la pensión.

C: Por transferencia de cotizaciones de afiliado voluntario: \$ suma fija por operación.

1.3.3. Cotización Voluntaria

Es todo incremento voluntario que realiza el trabajador obligado a cotizar, que le permita pensionarse anticipadamente o aumentar el monto de su pensión futura y que se pueda realizar mediante cotizaciones voluntarias dando origen a la cuenta del mismo nombre.

1.3.4. Cotizaciones especiales - Cotización por trabajos pesados

Corresponde a una cotización bipartita del empleador y del trabajador, que tiene como fundamento aumentar la cotización obligatoria en virtud de que el trabajo que se está desempeñando acelera el desgaste físico, intelectual o síquico de los trabajadores que los

realizan, provocando un envejecimiento precoz, aun cuando la actividad no generen una enfermedad laboral.

Esta calificación fue incorporada por la Ley N° 19.404 de 1995³⁰ y tiene como objeto rebajar la edad legal para pensionarse por vejez, tanto a los afiliados al IPS, como a las AFP. El trabajo pesado tiene dos niveles de calificación, a los cuales se aplican tasas de cotización diferenciada. El primero, denominado “trabajo pesado” propiamente tal, tiene asociada una cotización del 4%, y a la segunda el llamado “trabajo menos pesado”, se le aplica una cotización del 2%.

Este ahorro complementario permite a los trabajadores anticipar su edad de pensionarse por vejez: a) La cotización del 4% posibilita al trabajador(a) adelantar su edad de jubilación a razón de 2 años por cada 5 años de sobre-cotización, con un máximo de 10 años para anticipar la edad de pensión, con la condición que al acogerse a jubilación registren un total de veinte años de cotizaciones en cualquiera de los sistemas previsionales. Para los trabajos menos pesado se aplica una regla de 50% inferior, es decir se rebaja uno por cada 5 años de cotizaciones, con un máximo de 5 años para anticipar la pensión.

La calificación de trabajo pesado es realizada por la Comisión Ergonómica Nacional, en base a las siguientes características técnicas³¹:

- Los que producen desgaste orgánico excepcional, por requerir esfuerzo físico excesivo.
- Los que se realizan sometidos, en forma habitual, a temperaturas excesivamente altas o bajas.
- Los que se ejecutan habitual o integralmente de noche.
- Las labores subterráneas o submarinas.
- Las que se desarrollan en altura geográfica superior a los 4.000 metros sobre el nivel del mar.

1.3.5. Otros Aportes Voluntarios

Es todo incremento efectuado por personas que no están obligadas a cotizar, y que se manifiesta en depósitos de ahorro previsional voluntarios realizado tanto en las AFP como en entidades distintas a ellas y autorizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Superintendencia de Valores y Seguro, depósitos convenidos con el empleador y de cargo de este último y depósitos de ahorro previsional voluntario colectivo.

Corresponde a este tipo de cotizantes facultativos³²:

³⁰Compendio normativo de la Superintendencia de Pensiones, Libro II, Título I Cotizaciones y Aportes Previsionales por desempeño de Trabajos Pesados.

³¹Compendio Normativo de la Superintendencia de Pensiones, libro II páginas 8 y 9.

³² Se plantea la distinción entre las cotizaciones voluntarias, que son aquellas que efectúa el afiliado obligado a

- Trabajadores independientes no obligados a cotizar
- Afiliados voluntarios
- Trabajadores que por sus edades están exentos de la obligación de cotizar, esto es hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años.
- Pensionados por vejez anticipada que continúan trabajando.

1.4. Sujetos obligados a pagar las cotizaciones previsionales

Los obligados al pago de las cotizaciones previsionales son los trabajadores, ya sean dependientes o independientes³³, con ciertas excepciones respecto de cotizaciones que son de cargo, en todo o parte del empleador. Pero no necesariamente son ellos quienes las enteran en las instituciones previsionales. De hecho sólo una parte de las cotizaciones de los trabajadores independientes son pagadas directamente por ellos. La gran mayoría de estas cotizaciones son enteradas por un sujeto distinto del trabajador a cuenta de él y con dineros de su propiedad.

En el caso de los trabajadores dependientes, que mes a mes pagan sus cotizaciones previsionales mediante un descuento de sus remuneraciones, reciben la liquidación de sueldo en donde se ven reflejadas estas deducciones, pero no reciben el comprobante del entero de

cotizar, de las cotizaciones voluntarias facultativas, aquellas que realizan personas que no están obligadas a afiliarse. Arthur E., Guillermo, Régimen Legal del Nuevo Sistema de Pensiones, Editorial Jurídica, Santiago, 1998, p. 86.

³³Trabajadores no obligados a cotizar:

- El afiliado mayor de sesenta y cinco años de edad si es hombre o mayor de sesenta, si es mujer, o aquél que estuviere acogido a pensión de vejez o invalidez total dentro del sistema del DL 3.500, y continuare trabajando como trabajador dependiente, Inválidos pensionados mediante primer dictamen total definitivo, y segundo dictamen definitivo o parcial.
- Trabajadores independientes que al 1 de enero del 2012 fuesen mayores de 55 en el caso de los hombres y mayores de 50 años en el caso de las mujeres.
- Los trabajadores independientes con renta imponible anual menor a un Ingreso Mínimo Mensual.
- Los trabajadores independientes acogidos a pensión de vejez o invalidez total.
- Los trabajadores extranjeros que reúnan las siguientes condiciones: a) Que detenten la calidad de "técnicos", a lo menos. b) Que el trabajador se encuentre afiliado a un régimen de previsión o seguridad social fuera de Chile, cualquiera sea su naturaleza jurídica, que le otorgue prestaciones, a lo menos, en casos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte. c) Que en el contrato de trabajo respectivo el trabajador exprese su voluntad de mantener la afiliación referida.
- Los trabajadores independientes no obligados a cotizar, esto es, aquellos a que se refiere el inciso tercero del artículo 90 del D.L. N° 3.500, de 1980.

las mismas. Solo cuatrimestralmente, cuando la AFP le envía su cartola puede verificar si efectivamente estos recursos se enteraron correctamente³⁴.

Sin embargo, el trabajador cuenta con un medio electrónico para verificar el pago oportuno de sus cotizaciones, a la AFP y AFC, en el sitio web de la Superintendencia de Pensiones³⁵, lo que permite acceder a un sistema en línea que informa si el empleador tiene al día sus pagos previsionales, con el siguiente mensaje: El RUT N° 1xxxxxxx-x no registra cotizaciones impagas.

El trabajador que compruebe el no pago de sus cotizaciones previsionales se puede acoger a la ley³⁶, aplicando la causal de **Autodespido o Despido Indirecto** por incumplimiento grave de las obligaciones que impone el contrato por parte del empleador. El artículo 171 del Código del Trabajo establece que si es el empleador quien incurre, entre otras causales, en un incumplimiento grave del contrato, como podría ser el no pago de las cotizaciones, el trabajador podrá poner término a la relación laboral y demandar ante los Tribunales de Justicia el pago de las indemnizaciones correspondientes, como si hubiese sido despedido injustificadamente.

1.5. Sujetos llamados a enterar las cotizaciones previsionales

1.5.1. El empleador

El empleador se define como la persona natural o jurídica que utiliza los servicios intelectuales o materiales de una o más personas en virtud de un contrato de trabajo³⁷.

El empleador, como sujeto abstracto es el más importante retenedor y enterador de cotizaciones representando un 97,4% del total de los trabajadores con cotizaciones pagadas en el país³⁸, ya que respecto de los trabajadores dependientes³⁹, tiene la obligación legal de retener de la remuneración las cotizaciones previsionales y de enterarlas en su respectivo régimen de pensiones, sea este AFP o IPS.

Esta obligación rige para los empleadores tanto del sector público como del sector privado.

³⁴ DL N° 3.500 de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, artículo 31

³⁵ Ver www.spensiones.cl/buscadordecotizacionesimpagas

³⁶ Ver Código del Trabajo, art. 171.

³⁷ Código del Trabajo, Editorial Jurídica, Santiago, 2014, artículo 3, letra a.

³⁸ Distribución referida a los cotizantes al sistema de AFP en el mes de junio de 2014, reportados en el Boletín N° 217 de la Superintendencia de Pensiones, op.cit.

³⁹ El inicio de la relación laboral de este tipo de trabajador, da lugar a la afiliación automática al sistema de pensiones del DL N° 3.500 de 1980 y la obligación legal de cotizar.

1.5.2. Trabajadores independientes

Los trabajadores independientes son definidos en la Ley de Impuestos a la Renta como aquellos que desarrollan una actividad lucrativa. Esta actividad es ejercida por personas naturales en la cual predomina el trabajo personal basado en el conocimiento de una ciencia, arte, oficio o técnica, por sobre el empleo de maquinarias, herramientas, equipos u otros bienes de capital.

La acción de los trabajadores independientes implica ingresos provenientes del ejercicio de profesiones liberales o de cualquier otra profesión u ocupación lucrativa no comprendida en la Primera Categoría⁴⁰.

La Ley N° 20.255 determina que todos los trabajadores que sin estar subordinados a un empleador y que obtengan rentas del trabajo gravadas por el artículo 42 N°2 de la Ley de la Renta (impuesto de segunda categoría), deberán afiliarse al sistema de AFP, vínculo que quedará establecido con la primera cotización que realicen.

En concreto, ellos corresponden a:

- Quienes obtienen honorarios por actividades independientes; o
- Perciban rentas por las cuales tengan la obligación de emitir boletas de honorarios o boletas de prestación de servicios de terceros; o
- Generen ingresos por participaciones en rentas de una sociedad de profesionales, salvo que estas últimas optasen por tributar en primera categoría.

Conforme se expone por la Subsecretaría de Previsión Social en su página web⁴¹, no están obligados a cotizar, aun encontrándose dentro de los parámetros anteriores:

- Quienes al 1 de enero del 2012 tengan 55 años de edad o más, en el caso de los hombres, o 50 años de edad o más, en el caso de las mujeres⁴².
- Estén acogidos a pensión de vejez, vejez anticipada, o invalidez total, salvo pensionados por invalidez de la Ley de Accidentes del Trabajo⁴³.
- Afiliados que coticen mensualmente en calidad de trabajadores dependientes por una remuneración igual al límite máximo imponible mensual (actualmente, 67,4 UF)⁴⁴.
- Independientes cuya renta anual sea inferior al Ingreso Mínimo Mensual vigente a diciembre del año al que corresponden las rentas⁴⁵.
- Imponentes de algún régimen administrado por el Instituto de Previsión Social, IPS; de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, DIPRECA; o de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, CAPREDENA⁴⁶.

⁴⁰ Ley de Impuesto a la Renta, artículo 42 N° 2, incisos 1° y 2°.

⁴¹ <http://www.previsionsocial.gob.cl/cotizacion-honorarios/pagina1.html>

⁴² Ley 20.255, artículo vigésimo noveno transitorio, inciso final.

⁴³ DL 3.500, de 1980, artículo 69.

⁴⁴ DL 3.500, de 1980, artículo 16.

⁴⁵ DL 3.500, de 1980, artículo 90.

La ley estableció que la obligación de pago de las cotizaciones de pensiones de estos trabajadores fuera anual, pero con la posibilidad de efectuar pagos provisionales mensuales.

Estos pagos provisorios son los que entera directamente el independiente en la AFP, existiendo la prohibición de hacerlo fuera de plazo o de forma retroactiva. El pago debe verificarse a más tardar el último día del mes siguiente a aquel respecto del cual se están enterando las cotizaciones.

1.5.3. Servicio de Impuestos Internos y Tesorería General de la República

Respecto de los trabajadores independientes, estas dos entidades intervienen durante el proceso anual de impuesto a la renta. Al primero corresponderá verificar el monto de cotizaciones que se debió enterar y cotejarlo con la cantidad informada por las entidades de previsión, AFP, FONASA, ISAPRES, ISL, Mutuales; el segundo, por su parte, retendrá la cantidad necesaria para completar el pago de las cotizaciones anuales, desde la devolución anual de impuestos, si hubiere derecho a ella.

1.5.4. Entidades pagadoras de subsidio

La entidad pagadora es aquella institución que por ley está llamada a pagar subsidios por incapacidad laboral temporal a un trabajador producto de una licencia médica u orden de reposo por accidente laboral o enfermedad profesional, y a enterar la respectiva cotización previsional en la administradora en la que esté afiliado el beneficiario, calculada en base a la última remuneración imponible del trabajador.

Como tales se identifican: la COMPIN, las ISAPRE, las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, las Mutualidades de Empleadores, el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) y las empresas con administración delegada del seguro de la Ley 16.744.

Las cotizaciones previsionales correspondientes al subsidio por incapacidad laboral sólo pueden ser enteradas en las entidades previsionales correspondientes, una vez que se ha verificado la obligación del pago de subsidio, esto es una vez que se ha aprobado la licencia y se ha verificado que el trabajador tiene derecho a percibir subsidio por incapacidad laboral.

En la práctica la mayoría de las licencias son resueltas dentro del mismo mes en el cual fueron presentadas ante la entidad que debe pronunciarse, pero existen casos en que tras un rechazo inicial esta se aprueba tiempo después tras un proceso de apelación. Este plazo intermedio puede ser muy corto y referirse sólo a un período de licencia, así como muy largo y abarcar meses, incluso años de licencias rechazadas. La entidad pagadora del subsidio sólo en el momento en que sea notificada del dictamen que acoge la pretensión del trabajador procederá al pago del subsidio y de las correspondientes cotizaciones, sin estar gravado este

⁴⁶DL 3.500, de 1980, artículo 92 I.

pago con intereses ni reajustes. Lo anterior debido a que a pesar de que el pago fue realizado mucho tiempo después, este no se hizo fuera de plazo.

Durante todo este tiempo el trabajador presentará lagunas en sus cotizaciones previsionales.

Respecto de aquellas licencias médicas que se extiendan por un plazo menor a 10 días, las entidades pagadoras de subsidios del seguro social de salud, deben efectuar las cotizaciones por los tres primeros días, aun cuando respecto de esos días no se pague subsidio por incapacidad laboral.

Las Mutualidades de Empleadores y el Instituto de Seguridad Laboral deben, también, pagar cotizaciones previsionales sobre el monto de las pensiones otorgadas por el régimen de riesgos profesionales.

1.5.5. Sindicatos

Corresponde al sindicato la declaración y pago de las cotizaciones de los directores sindicales por las horas de permisos utilizadas en el ejercicio de su función⁴⁷.

1.5.6. Afiliado voluntario

El afiliado voluntario es toda persona natural que no ejerza una actividad remunerada y quien puede enterar cotizaciones previsionales en una cuenta de capitalización individual voluntaria de una Administradora y se registrará por las normas que se aplican a este tipo de cuenta⁴⁸; así, los afiliados voluntarios tienen iguales restricciones de elección de tipo de Fondos, según edad que aquellas vigentes para los restantes afiliados del sistema de pensiones y la remuneración y renta mensual de este afiliado tiene el mismo límite máximo imponible que el aplicado a los restantes afiliados al sistema de pensiones.

Esta modalidad fue incorporada con la reforma que la Ley N° 20.255 de 2008 introdujo al DL N° 3.500 de 1980 sobre el Sistema de Pensiones.

La figura permite que estas personas se afilien a una AFP y ahorren para financiar una pensión, creándose una cuenta con similares características que la cuenta de capitalización individual, la cual se denomina, cuenta de afiliado voluntario.

Por tratarse de personas que no generan remuneración ni renta, no se encuentran obligadas a cotizar con regularidad, y no tienen límite de edad. Las cotizaciones que se enteren en la cuenta de un afiliado voluntario pueden ser efectuadas por éste o por otra persona a su nombre. Toda persona natural que no ejerza una actividad remunerada podrá

⁴⁷Humeres N., Héctor, Derecho del Trabajo y de a Seguridad Social, Tomo III, Santiago, Editorial Jurídica, 2005, p. 73. Dictamen N° 183 de la Superintendencia de Seguridad Social, de 8 de enero de 1990.

⁴⁸DL N° 3, art.92 J.

enterar cotizaciones previsionales en una cuenta de capitalización individual voluntaria de la Administradora de su elección. Las cotizaciones que se enteren en la cuenta de un afiliado voluntario no tendrán el carácter de cotizaciones previsionales para los efectos de la Ley sobre Impuesto a la Renta, es decir no tendrán exención tributaria.

En el Cuadro N° 2-6 se integra la información oficial sobre los Nuevos Afiliados Voluntarios, registrados por la Superintendencia de Pensiones, al 30 de junio de 2014, y la distribución por género y edad promedio de estos afiliados.

Cuadro N° 2-6					
Años	Semestre	Nuevos Afiliados Voluntarios			Total Anual
		Femenino	Masculino	Total	
2009	1°	420	18	438	
	2°	19.872	192	20.064	20.502
2010	1°	27.582	192	27.774	
	2°	25.470	132	25.602	53.376
2011	1°	22.818	60	22.878	
	2°	13.590	60	13.650	36.528
2012	1°	8.208	186	8.394	
	2°	4.380	522	4.902	13.296
2013	1°	3.384	558	3.942	
	2°	2.388	822	3.210	7.152
2014	1°	2.400	594	2.994	
Edad Promedio		53	11	45	
Fuente: Superintendencia de Pensiones, Seguimiento de la Reforma Previsional, Septiembre de 2014, p.10.					
Elaboración propia en base a los Cuadros N° 4 Y 5					

1.6. Cuentas donde pueden enterarse las cotizaciones previsionales en las AFP

Cada trabajador en una AFP, exceptuando a los afiliados voluntarios, puede tener hasta siete cuentas individuales, teniendo cada una de ellas diferentes usos, dentro de los que se destaca el uso obligatorio para el financiamiento de las pensiones, usos previsionales opcionales y usos de libre disposición.

Una cuenta es el registro expresado en pesos y cuotas, incluida la rentabilidad, en la cual se incorporan todas las operaciones que respecto de un mismo afiliado se realicen en una Administradora.

Una cuenta está afecta a cuatro tipos de movimientos:

- Ingresos
- Reajustes e intereses (rentabilidad del Fondo)
- Egresos
- Procesos administrativos

Dentro de los procesos administrativos se contemplan entre otros, los cambios de AFP, cambios de fondos, distribución de saldos, distribución de saldos y traspasos futuros.

1.6.1. Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Obligatorias

Es la cuenta obligatoria que posee cada afiliado al sistema de capitalización individual, y que tiene por objetivo el financiamiento de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. El capital acumulado en esta cuenta le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes como pensión. Si no hubiere beneficiarios de pensión de sobrevivencia al fallecer un afiliado, los fondos ahorrados serán pagados como herencia.

Cuadro N° 2-7	
Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Obligatorias ⁴⁹	
Aportes	Retiros
<ul style="list-style-type: none"> - Cotizaciones Obligatorias de 10% calculadas en base a la remuneración o renta imponible de los trabajadores - Cotizaciones Obligatorias especiales por beneficio de Ley de Trabajos Pesados 2% o 4% de la remuneración imponible, aportadas de modo compartido entre trabajador y empleador - Bono de Reconocimiento pagado (complementos) - Bono por hijo nacido vivo - Compensación Económica por nulidad o divorcio - Aporte adicional y contribución de una compañía de seguros de vida por pensiones de invalidez o sobrevivencia - Subsidios previsionales por condición de trabajador joven. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pensiones - Pago de prima de renta Vitalicia - Excedente de Libre Disposición - Herencia - Cuota Mortuoria - Desafiliación - Comisiones porcentuales por acreditación de cotizaciones - Comisiones porcentuales sobre las pensiones

⁴⁹ CIEDESS.(2014). Fuente. Compendio Normativo de la Superintendencia de Pensiones. Libro II

1.6.2. Cuenta de Capitalización Individual de Afiliado Voluntario

Es una cuenta de depósito previsional Voluntario, que posee cada afiliado que ha decidido cotizar como afiliado voluntario, en su calidad de persona natural que realiza actividades no remuneradas.

En ella se abonan las cotizaciones enteradas por el afiliado o por un tercero a su nombre. Su único objetivo es ser utilizados para el financiamiento de las pensiones.

Este producto no ha sido promovido por las administradoras de fondos de pensiones. Sin embargo, es la herramienta más importante para promover el ahorro en las etapas primarias de la vida.

Cuadro Nº 2-8 Cuenta de Capitalización Individual de Afiliado Voluntario ⁵⁰	
Aportes	Retiros
<ul style="list-style-type: none">- Cotizaciones de Afiliado voluntario efectuadas por sí mismo o por un tercero a su nombre.- Aportes vía empleador de cónyuge.- Cotización obligatoria de capitalización, cotización adicional (administración y SIS). Estas cotizaciones no están obligadas a incluir los aportes para la salud- Bono por Hijo Nacido Vivo- Compensación Económica por nulidad o divorcio	<ul style="list-style-type: none">- Pensiones.- Pago de prima de Renta Vitalicia- Excedente de Libre Disposición.- Herencia.- Cuota Mortuoria.- Comisiones porcentuales por acreditación de cotizaciones.

1.6.3. Cuenta de Capitalización Individual de Depósitos Convenidos

Esta cuenta corresponde a planes de ahorro previsional voluntario. Sin embargo, su finalidad exclusiva es para financiar pensiones.

En virtud de ésta, el trabajador puede convenir con su empleador el depósito de sumas en dinero en su cuenta de capitalización individual de Depósitos Convenidos, con el único

⁵⁰CIEDESS. (2014). Fuente. Compendio Normativo de la Superintendencia de Pensiones. Libro II

propósito de incrementar el monto de su pensión de vejez o de anticiparla. Estos depósitos tienen las siguientes características:

- Son de cargo del empleador.
- No constituyen remuneración para ningún efecto legal y no se consideran renta para fines tributarios.
- Las sumas que pueden convenirse corresponden a un monto fijo pagado en una sola oportunidad por el empleador, un porcentaje mensual de la remuneración imponible o un monto fijo mensual.
- Tienen un límite de beneficio tributario, que corresponde a UF 900. Aportes por sobre esta cantidad, quedan siempre afectos a impuestos por parte del empleador.

Junto a esto, los empleadores también obtienen beneficios porque los recursos destinados a Depósitos Convenidos, permiten rebajarse de la base que determina el pago de impuestos.

Esta cuenta presenta las siguientes características:

Cuadro N° 2-9	
Cuenta de Capitalización Individual de Depósitos Convenidos ⁵¹	
Aportes	Retiros
<ul style="list-style-type: none"> - Aportes de Depósitos vía pago único, porcentaje mensual de la remuneración imponible o monto fijo mensual - Depósitos recibidos mediante transferencias y traspasos desde otras entidades recaudadoras y/o administradoras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Retiros directos pensionados del sistema de beneficio definido. - Retiros como excedente de libre disposición, al momento de acogerse a pensión. - Comisiones porcentuales por administración de saldo. - Traspasos a la cuenta de cotizaciones obligatorias para financiar pensiones. - Herencia. - Embargos. - Traspasos.

⁵¹CIEDESS. (2014). Fuente. Compendio Normativo de la Superintendencia de Pensiones. Libro II

1.6.4. Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Voluntarias

Las cotizaciones voluntarias son sumas de dinero que los trabajadores, dependientes o independientes, afiliados al Sistema de Pensiones del D.L. 3.500, de 1980, pueden enterar voluntariamente en una Administradora de Fondos de Pensiones.

El propósito de este producto es incrementar el capital previsional para acceder a una mejor pensión o incluso, anticiparla. Los recursos contenidos en esta cuenta son inembargables en tanto no se haga una solicitud de retiro.

Los aportes originan beneficios tributarios, los cuales se distinguen por la modalidad en que se obtienen. Unos aportes permiten rebajar los impuestos de manera mensual, de acuerdo al tramo de la tabla de impuestos a la que se encuentre afecto el trabajador, con un tope mensual de UF 50. Otra modalidad es que los trabajadores se acogen a una bonificación fiscal anual equivalente al 15% del total del ahorro del año con tope de UTM 6.

Estos recursos se aportan en una cuenta especial en la AFP que se denomina Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Voluntarias, que tiene las características descritas en el Cuadro N° 2-10.

Cuadro N° 2-10	
Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Voluntarias⁵²	
Aportes	Retiros
<ul style="list-style-type: none">- Cotizaciones voluntarias efectuadas de modo directo por el trabajador, vía descuento empleador o pagadas directamente por caja- Cotizaciones recibidas mediante transferencias y traspasos desde otras entidades recaudadoras y/o administradoras.- Bonificaciones fiscales para aquellas cotizaciones afectas al régimen tributario especial del artículo 20L, letra a), del Decreto ley 3.500., equivalentes al 15% del total del ahorro del año, con tope de UTM 6.	<ul style="list-style-type: none">- Retiros directos.- Retenciones de 15% por retiros de recursos aportados bajo la modalidad tributaria del Artículo 20L, letra b) del DL. 3.500.- Cargos a las bonificaciones estatales.- Comisiones porcentuales por administración de saldo.- Traspasos a la cuenta de cotizaciones obligatorias para financiar pensiones.- Herencia.- Embargos.

⁵²CIEDESS. (2014). Fuente. Compendio Normativo de la Superintendencia de Pensiones. Libro II

- **Recepción de traspasos desde cuenta de APV Colectivo al término de dicho plan de ahorro.**
-

1.6.5. Cuenta Individual de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo

Este programa opera sobre la base de la reciprocidad del ahorro de un trabajador por parte del empleador. Se origina en un contrato suscrito por el empleador y una entidad de ahorro y entra en vigencia cuando se hayan incorporado a lo menos el menor valor entre el 15% de los trabajadores de la nómina de la empresa o 100 personas.

Los aportes que efectúan los trabajadores, además de incrementar el ahorro para financiamiento de su pensión, originan beneficios tributarios. Asimismo, los aportes del empleador reciben similares franquicias.

Los empleadores tienen tres formas de aportar a este plan de ahorro: de forma igualitaria al trabajador; estableciendo un tope mensual a sus aportes, y aportando aun cuando el trabajador no lo haga, considerando especiales circunstancias.

Los recursos del empleador pasan al trabajador cuando se cumplen las condiciones del contrato, dentro de lo que se destaca:

- Causal 161 del Código del Trabajo
- Otra causal que quede definida en el contrato
- Trabajador cumple el tiempo de permanencia mínimo requerido el contrato

Adicionalmente, si no se origina ninguno de los elementos señalados, los recursos del empleador pasan a propiedad del trabajador 60 meses después de que se haya efectuado la primera cotización. Posterior a dicho período, de manera mensual, los aportes del empleador son traspasados a dominio del trabajador.

Estos recursos son de uso opcional en el financiamiento de las pensiones, pudiendo ser retirados cuando el trabajador así lo estime, considerando siempre que estos retiros tendrán efectos tributarios. Las principales características de esta cuenta son:

Cuadro N° 2-11	
Cuenta Capitalización de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo⁵³	
Aportes	Retiros
<ul style="list-style-type: none"> - Aportes del trabajador - Aportes del empleador - Bonificaciones fiscales para aquellas cotizaciones afectas al régimen tributario especial del artículo 20L, letra a), del Decreto ley 3.500., equivalentes al 15% del total del ahorro del año, con tope de UTM 6. - Cotizaciones recibidas mediante transferencias desde otras entidades recaudadoras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Retiros directos recursos del trabajador - Retenciones por retiros - Cargos a las bonificaciones estatales - Retiro de los recursos del empleador - Comisiones porcentuales por administración de saldo - Traspasos a la cuenta de cotizaciones obligatorias para financiar pensiones.

1.6.6. Cuenta de Ahorro Voluntario

Todos los afiliados al sistema de pensiones de las AFP pueden disponer de una Cuenta de Ahorro Voluntario.

En esta cuenta el afiliado puede realizar depósitos en forma regular o no, los cuales son de libre disposición.

Los afiliados independientes pueden facultar a su respectiva Administradora a traspasar fondos desde su cuenta de ahorro voluntario hacia su cuenta de capitalización individual, a fin de cubrir las cotizaciones previsionales correspondientes. Además los afiliados, dependientes e independientes, que se pensionen pueden traspasar la totalidad o parte de los fondos a la cuenta de capitalización individual, con el objeto de incrementar el monto de su pensión.

⁵³CIEDESS. (2013). Fuente. Compendio Normativo de la Superintendencia de Pensiones. Libro II

Cuadro N° 2-12 Cuenta de Ahorro Voluntario ⁵⁴	
Aportes	Retiros
<ul style="list-style-type: none"> - Aportes directos del afiliado - Aportes del afiliado a través del empleador 	<ul style="list-style-type: none"> - Giros periódicos. Hasta 24 en el año. - Pagos mensuales de las cotizaciones obligatorias y de salud, según mandato especial de un trabajador independiente a la administradora. - Comisiones porcentuales por administración de saldo - Traspasos a la cuenta de cotizaciones obligatorias para financiar pensiones. - Herencia - Embargos

1.6.7. Cuenta de Ahorro de Indemnización

A contar del 1º de diciembre de 1990, los empleadores cuya relación laboral con sus trabajadores se regule por el Código del Trabajo y sus leyes complementarias, podrán pactar a partir del inicio del séptimo año de la relación laboral, la sustitución de las indemnizaciones por años de servicio, por una indemnización a todo evento, pagadera con motivo de la terminación del contrato de trabajo cualquiera que sea la causa que la origine, exclusivamente en lo que se refiere al lapso posterior a los primeros 6 años de servicio y hasta el término del undécimo año de la relación laboral.

Esto se financia con los recursos acumulados en la Cuenta de Ahorro de Indemnización, que es financiada mediante un aporte mensual de cargo del empleador efectuado en una AFP.

En el caso de los empleadores de trabajadores de casa particular, a contar del 1º de enero de 1991, o de la fecha posterior de inicio de la relación laboral, deberán enterar obligatoriamente en una Administradora de Fondos de Pensiones un aporte de su cargo, destinado a financiar el pago de una indemnización a todo evento, originado por la terminación del contrato de trabajo cualquiera sea su causa.

⁵⁴CIEDESS. (2013). Fuente. Compendio Normativo de la Superintendencia de Pensiones.

La apertura de la cuenta se origina al acreditarse el primer depósito y el cierre al agotarse el saldo.

Respecto de los retiros, el trabajador deberá retirar la totalidad de los fondos acumulados en la cuenta de ahorro de indemnización, incluida su rentabilidad, cuando acredite que ha puesto término a la relación laboral con el empleador que enteró los aportes.

Cuadro Nº 2-13	
Cuenta de Ahorro de Indemnización	
Aportes	Retiros
<ul style="list-style-type: none"> - Cotizaciones de empleador de trabajador de casa particular (4,11% de su RIM) - Cotizaciones de trabajador dependiente afecto al Código del Trabajo (entre un 4,11% y un 8,33% de su RIM) 	<ul style="list-style-type: none"> - Giros periódicos por desempleo - Comisiones porcentuales por acreditación de cotizaciones - Herencia - Embargos

La descripción anterior da cuenta que, además del ahorro obligatorio, en el sistema de capitalización existen variadas alternativas que incentivan el sacrificio del consumo presente, a cambio de un ahorro para financiar consumo futuro del trabajador, con acento en el incremento del monto de su pensión.

Desde el punto de vista de la administración y ejecución del proceso de declaración y pago de las cotizaciones a la seguridad social, este sistema conlleva cierto grado de complejidad al empleador en sus funciones de retenedor, declarador y pagador de estos compromisos, la mayoría de propiedad del trabajador, lo que se une a la propia dinámica de las relaciones laborales, las que son de naturaleza variable por un sinnúmero de alternativas que deben ser administradas e informadas a las entidades administradoras del sistema.

2. EL PROCESO DE COTIZACIONES Y SU COBRANZA

2.1.Recaudación de las cotizaciones previsionales

El sistema de pensiones contributivas instituye por mandato legal a las AFP como las entidades encargadas de recaudar las cotizaciones previsionales de sus trabajadores afiliados.

La recaudación de las cotizaciones previsionales está regulada por la Superintendencia de Pensiones en el Capítulo V “Recaudación”⁵⁵ del Compendio de Pensiones. Entre los temas que se tratan en esta normativa destacan: control de la recaudación; plazos para la acreditación de la recaudación; abonos bancarios, registros y contabilización de la recaudación; procedimiento de aclaración, descuadraturas y diferencias; traspaso de las cotizaciones a las cuentas de los afiliados, a sus fondos de pensiones; informes y plazos de cumplimiento de la normativa; recaudación electrónica; recaudación por transferencia de la TGR; recaudación de pagos directos de trabajadores independientes, y otras materias relevantes del tema que nos ocupa.

Las AFP, ejecutan esta función a través de terceras entidades, las que funcionan como recaudadoras de las cotizaciones previsionales, recaudación que puede realizarse de modo electrónico o por planillas manuales. En la actualidad, dichas entidades son las siguientes Previred; Caja de Compensación Los Andes, Caja de Compensación La Araucana, Servipag y Bancos Comerciales. No existe información oficial sobre la distribución de esta gestión intermedia ejecutada por terceros, sin embargo, a partir de la información parcial proporcionada por los mismos agentes es posible integrar un cuadro de referencia, el que se entrega a continuación:

Cuadro N° 2-20A: Distribución de las Planillas de Cotizaciones Previsionales, por Agente y Tipo		
AGENTE RECAUDADOR	Electrónica	Manual
PREVIREED	80% - 85%	0
CCAF Los Andes	10% - 12%	< 5%
CCAF La Araucana	< 5%	0
Servipag / Bancos		< 5%
TOTAL	90% - 97%	< 10%

Fuente: Elaboración propia, en base a información entregada en entrevistas o consultas a los agentes recaudadores del sistema.

El IPS por su parte, tiene similar función respecto de los cotizantes del antiguo sistema (las ex cajas de previsión del sistema de reparto), y además es el recaudador de las cotizaciones del Seguro de accidentes de trabajo respecto del ISL, y los aportes de salud correspondientes a los afiliados al Fondo Nacional de Salud (Fonasa). Esta entidad, al igual que las AFP no recibe directamente pagos de cotizaciones, sino que lo hace de acuerdo a las mismas modalidades y a través de las mismas entidades que las Administradoras de Fondos de Pensiones, ya que dentro del IPS no existen cajas que reciban estos pagos.

⁵⁵ Ver SP: Compendio de Pensiones, Libro I, Título III, Letra A Administración de Cuentas Personales.

El IPS recauda las cotizaciones previsionales a través de formularios en papel y electrónicos, separados según se trate de Trabajadores Dependientes, Trabajadores de Casa Particular, Independientes y pago de Subsidios por Incapacidad Laboral. El IPS tiene externalizado el servicio de recaudación de acuerdo a la siguiente distribución:

- Formularios Electrónicos: CCAF Los Andes, CCAF La Araucana y Previred
- Formularios papeles: BancoEstado, Banco de Chile, CCAF Los Andes, IPS.

A modo ilustrativo, con los datos correspondientes al mes de marzo de 2014, en el Cuadro N° 2-20B se registran los volúmenes de planillas electrónicas y manuales y los respectivos montos recaudados (\$000), tanto en términos absolutos como porcentuales, distribuidas por entidades recaudadoras.

Cuadro N° 2-20B: IPS - Recaudación de Cotizaciones Previsionales, N° de Planillas y Monto Recaudado (marzo 2014, \$ 000)				
MODALIDAD DE RECAUDACION	N° de Planillas	Monto M\$	% Planillas	% Monto
A.- ELECTRÓNICA				
CCAG Los Andes	31.381	\$ 17.184.856	4,7%	14,5%
CCAF La Araucana	4.428	\$ 3.438.956	0,7%	2,9%
PREVIREDD	565.689	\$ 95.298.796	85,4%	80,5%
SUB-TOTAL ELECTRÓNICA	601.498	\$ 115.922.608	90,8%	98,0%
B.- MANUAL				
Banco Estado	9.889	\$ 388.615	1,5%	0,3%
Banco de Chile	11.792	\$ 390.167	1,8%	0,3%
CCAF Los Andes	38.917	\$ 1.616.426	5,9%	1,4%
IPS	30		0,0%	
SUBTOTAL TOTAL MANUAL	60.628	\$ 2.395.208	9,2%	2,0%
TOTAL RECAUDACION	662.126	\$ 118.317.816	100,0%	100,0%

Fuente: IPS, División de Planificación y Desarrollo, Ord. N° 18.431, 12.12.2014

Como se constata en el Cuadro N° 2-20B, la distribución de la recaudación de las cotizaciones del IPS, en términos generales, no difiere de la reportada para las AFP por los distintos canales y medios de recaudación, sean estos electrónicos o manuales; en este caso se da una distribución de 91%/9% (en planillas) y 98%/2% (en el monto recaudado), respectivamente, rangos que están dentro de los reportados para las AFP . El monto promedio de la cotización por planilla asciende a \$ 178.694.

La Superintendencia de Pensiones mediante Circulares de cumplimiento obligatorio tanto para las AFP como para la AFC, ha impartido instrucciones para regular la celebración convenios de recepción de declaraciones y recaudación de cotizaciones a través de la

modalidad electrónica y mixta, las que se encuentran contenidas en las Circulares N° 1143⁵⁶, en la Circular N° 1540 y en el Ordinario N° 22.424 (del 4/09/2009).

En igual sentido, ha establecido en su Compendio de Normas del Sistema de Pensiones lo siguiente⁵⁷:

“Las Administradoras pueden celebrar contratos para la recepción de las declaraciones y la recaudación de las cotizaciones, depósitos y aportes, con entidades bancarias, Cajas de Compensación de Asignación Familiar o con otras entidades especializadas previa autorización de esta Superintendencia, teniendo por finalidad mejorar la atención y facilitar la declaración y la recaudación de las cotizaciones y depósitos a los empleadores, en especial en aquellas localidades en que la Administradora no tenga oficinas”.

De manera tal que el alcance de esta normativa es de carácter general y no realiza en ella una distinción en la aplicación de la misma en virtud de la modalidad de pago que se trate. Es decir, no existe una norma que faculte a las AFP para celebrar convenios de recaudación de cotizaciones específicamente bajo la modalidad de pago manual, sino que la norma general se encuentra establecida de la forma señalada precedentemente y para todas las modalidades de pago.

2.2. Tipos de recaudación

2.2.1. Recaudación electrónica

Esta modalidad de recaudación está establecida en el numeral 37 y 38 de la normativa previamente citada, bajo el epígrafe “Recaudación Electrónica” consiste en la declaración y pago realizado electrónicamente las cotizaciones previsionales de los trabajadores en forma íntegra. El plazo para pagar las cotizaciones previsionales bajo esta modalidad se extiende hasta el día 13 del mes siguiente al pago de la remuneración.

La recaudación electrónica de las cotizaciones previsionales se inicia en Chile en el año 2001, con el apoyo de las tres Superintendencia del área de la seguridad social y previsional⁵⁸, y con el patrocinio de prácticamente todas las entidades previsionales que operaban en el país. Su aplicación ha sido gradual y creciente. En el año 2006, se reportaba que el 30% de las 850.000 planillas que requería el sistema de AFP, eran efectuadas bajo esta modalidad, la que recaudaba el 60% de las cotizaciones. El 70% de las planillas en modalidad manual en aquel

⁵⁶ La Circular N° 1143 fue modificada por las Circulares N°s 1317, 1360, 1422 y 1561, de la Superintendencia de Pensiones.

⁵⁷ Compendio de Normas del Sistema de Pensiones, Libro V, Título V, Letra A, Cap. III, N° 17.

⁵⁸ Superintendencias de Pensiones, Salud y Seguridad Social. Ver Cajas de Compensación – Previred: “Recaudación Electrónica de Cotizaciones Previsionales en Chile”, Santiago, abril 2006, 15 p.

año correspondían, en su mayoría, a PYMEs y empleadores con un trabajador. Actualmente no se cuenta con datos oficiales consolidados de todo el sistema, pero al integrar la información de los tres principales recaudadores que entregan este servicio⁵⁹, la recaudación electrónica alcanzaría a un 95% del total de planillas.

La recaudación electrónica reporta los evidentes beneficios para todos los actores, entre otros: ahorros en la recaudación; agilidad en los procesos de detección, corrección de errores y solución de reclamos; minimización de rezagos y errores en la cotización; automatización de la cobranza de cotizaciones atrasadas; entrega información *on line* a las funciones de fiscalización y control; intercambio de información en forma eficiente entre entidades previsionales, agencias estatales y empleadores; aumento de la productividad de los agentes del sistema; comunicación y entrega de datos expedita a la autoridad contralora y fiscalizadora del sistema, todo lo que redundará en una evidente modernización del país, y de su sistema de seguridad social.

2.2.2. Recaudación manual o en planilla impresa

Es el pago de las cotizaciones previsionales que se efectúa materialmente, rellenando una planilla de declaración y pago de cotizaciones, para luego pagar presencialmente en las instituciones que reciben estos pagos.

El plazo para efectuar este pago manual, va desde el cierre de las remuneraciones, aproximadamente el día 26 del mes hasta el día 10 del mes siguientes. Con la modificación de la Ley N° 20.255, para los trabajadores independientes, el plazo es idéntico al trabajador dependiente

Los medios de pago son: dinero en efectivo, cheque, o vale vista.

2.2.3. Recaudación mixta.

Consiste en el pago de las cotizaciones previsionales de uno o más ejercicios mensuales, efectuando una declaración de cotizaciones previsionales de modo electrónico, pero su pago de modo manual. Los cupones de pago son emitidos por el sistema electrónico y reflejan la declaración de las cotizaciones previsionales a pagar. Este cupón puede detallar el pago AFP por AFP, o puede ser general, respecto de las entidades previsionales, esto es, AFP, AFC, Mutuales, Compañías de Seguro, IPS, si es del caso. Esta opción queda a discreción de quien efectúa la declaración de las cotizaciones.

⁵⁹Previred, CCAF Los Andes y CCAF La Araucana. Según información proporcionada por la Superintendencia de Pensiones, esta recaudación electrónica cubriría al 96% de los trabajadores afiliados y al 98% de los montos recaudados.

El pago efectuado por este cupón, va dirigido a la misma entidad que lo emitió, esto es, Caja La Araucana, Caja Los Andes o PreviRed, según corresponda, y cuando reciban este dinero las entidades, son ellas las que distribuyen el pago en cada entidad previsional y por cada trabajador declarado, según corresponda.

PreviRed, y las Cajas de Compensación, incluyen en estos cupones de pago, el cálculo de los intereses y reajustes, cuando se trata de pagos vencidos.

El pago por cupón respecto del pago de cotizaciones al día sólo puede hacerse hasta el día 10 del mes siguiente al devengo de las remuneraciones.

2.3. Entidades recaudadoras electrónicas y/o mixtas

2.3.1. Previred

En la plataforma de recaudación electrónica de PreviRed se utiliza una planilla con 128 campos, que abarca los distintos tipos de cuentas e instrumentos donde puede cotizarse y las diversas entidades de seguridad social.

El empleador, puede llenar los campos que detalla la planilla, trabajador por trabajador, con sus respectivas cotizaciones, o cargar una “nómina electrónica” con la información del total de sus trabajadores⁶⁰; esta alternativa es utilizada por las empresas de mayor tamaño y con gran dotación de trabajadores. El trabajador independiente debe utilizar el mismo procedimiento, relleno todos los campos pertinentes de la planilla. Una vez completa la planilla se genera el cupón de pago.

Cuando hay inconsistencias entre las planillas o nóminas cargadas entre un mes y el siguiente, sin que haya regularizaciones de movimiento de personal, el sistema alerta al empleador, quien podrá optar entre corregir o aclarar los reparos o continuar y pagar de igual modo las cotizaciones.

El Cuadro Nº 2-21 ilustra esta situación, desde el año 2008 hasta el mes de julio de 2014, donde se aprecian similitudes y diferencias respecto al comportamiento de los empleadores en los últimos 6 años y medio. En primer término destaca que tres regímenes registran un porcentaje promedio de planillas con DNP en un rango similar (entre el 7,8% y el 8,6%, con un promedio conjunto del 8,3%), a saber IPS-FONASA/AFP/MUTUALIDADES; sin embargo, las DNP de las ISAPRES equivalen a poco más de un tercio de los otros tres regímenes.

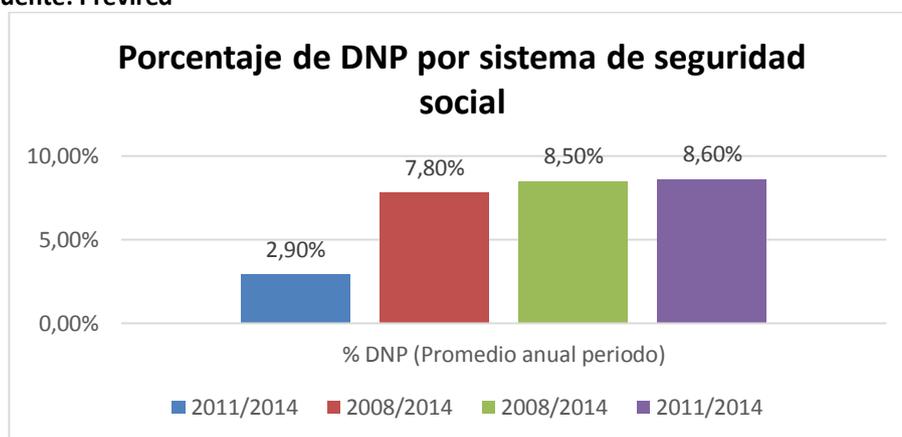
⁶⁰PreviRed ha generado compatibilidad digital con los distintos softwares de administración de personal aplicados en Chile, lo que permite la carga de nóminas sin dificultad.

Cuadro N° 2-21: Recaudación de Planillas del Sistema Previsional (2008/VII 2014)

Años	AFP			INPFonasa		
	Total Recaudación AFP	DNP AFP	% DNP AFP	Total Recaudación IPSFONASA	DNP IPS	% DNP IPS
2008	5.130.840	422.301	8,2%	2.642.273	214.807	8,1%
2009	7.409.431	607.494	8,2%	4.086.469	307.271	7,5%
2010	9.023.095	719.037	8,0%	4.942.451	363.785	7,4%
2011	10.429.961	826.729	7,9%	5.380.157	394.027	7,3%
2012	11.676.720	1.006.754	8,6%	5.782.032	456.133	7,9%
2013	12.599.382	1.144.114	9,1%	6.106.720	506.533	8,3%
2014*	7.619.457	709.361	9,3%	3.652.727	312.488	8,6%

Años	ISAPRES			MUTUALES		
	Total Recaudación ISAPRES	DNP Isapres	% DNP Isapres	Total Recaudación Mutuales	DNP MUTUAL	% DNP MUTUAL
2008	1.575.592			631.404		
2009	1.960.429			893.461		
2010	2.229.406			1.115.932		
2011	2.468.464	12.003	0,5%	1.363.202	38.317	2,8%
2012	2.728.919	55.443	2,0%	1.599.968	143.685	9,0%
2013	3.034.013	134.714	4,4%	1.873.667	201.347	10,7%
2014*	1.872.165	92.129	4,9%	1.187.447	134.789	11,4%

Fuente: Previred



Fuente: Previred

Periodos	% DNP *	Entidades
2011/2014	2,9%	1.- ISAPRES
2008/2014	7,8%	2.- IPS/FONASA
2008/2014	8,5%	3.- AFP
2011/2014	8,6%	4.- MUTUALES

(*) Promedio anual del período

PreviRed recauda sólo pagos electrónicos al día y recuperación de DNP hasta el 5º mes después de efectuada la declaración, plazo en el cual también realiza gestiones administrativa de cobranza pre litigiosa de las DNP para las AFP. A inicios del mes 6º, entrega el expediente para que la AFP respectiva prepare la cobranza judicial.

Para efectuar la recaudación la entidad dispone de las alternativas electrónica y mixta, está última materializando el pago en Servipag o en un banco en convenio con PreviRed.

2.3.2. Problemas y cuellos de botella del proceso de pago de cotizaciones en PreviRed

- **Recepción por PreviRed de pagos al día y atrasados, pero éstos con limitaciones.**

PreviRed recibe pagos al día y pagos atrasados de cotizaciones previsionales.

Los pagos atrasados sólo se aceptan si se ha efectuado una DNP previamente. La razón ello recae en lo instruido por la Circular Nº 1.422 de la Superintendencia de Pensiones de 26 de enero de 2007, la cual modificó las Circulares N°s 1.143 y 1.360 del mismo fiscalizador, incluyendo la opción de que los empleadores y las entidades pagadoras de subsidios puedan realizar a través de transmisiones electrónicas la declaración y no pago, (DNP), de las cotizaciones previsionales, depósitos y aportes de sus respectivos trabajadores.

En este sentido, PreviRed recibe pagos atrasados de cotizaciones previsionales, habiendo efectuado una DNP previamente, sólo hasta el quinto mes después del cierre de las remuneraciones de una empresa, y este pago se puede hacer de modo electrónico o mixto.

De no realizarse una DNP, PreviRed recibe los pagos sólo hasta el segundo mes después del cierre de remuneraciones, por ejemplo, para pagar las cotizaciones previsionales del mes de septiembre, tendría el empleador hasta el último día de noviembre para recibir este pago.

- **Elección de pago de ciertas cotizaciones previsionales**

El empleador al efectuar el pago de las cotizaciones previsionales en las planillas de declaración y pago electrónicas, puede completar los campos correspondientes a algunas cotizaciones obligatorias y a otras no, por ejemplo, pagar las cotizaciones por pensiones y no la cotización de salud respecto del mismo trabajador, y ello, a su propia discreción. Esta posibilidad da campo para efectuar tanto elusión como evasión previsional, es una ventana abierta a ello, lo que no ocurriría si el sistema no dejara pagar mientras no se hubiesen llenado todos campos de la planilla referida por lo menos a las cotizaciones previsionales obligatorias.

2.4. Cajas de Compensación de Asignación Familiar

2.4.1. C.C.A.F Los Andes⁶¹

La Caja de Compensación de Los Andes opera como recaudadora para todas las AFP y otras entidades de la seguridad social.

Los empleadores que usan los servicios de recaudación de la Caja, son tanto empresas afiliadas como no afiliadas. Los empleadores no pagan por este servicio, donde se aplica recaudación de pagos manuales, pagos electrónicos y mixtos.

2.4.2. Cuellos de botella en Caja Los Andes

- **Cheques protestados en recaudación manual.**

En esta modalidad, la Caja, en un porcentaje muy bajo, ha recibido cheques sin fondos, los que son protestados por el Banco, esto se ha registrado cuando se ha pagado con cupones en los bancos. En esta situación, es la propia Caja la que asume el riesgo, dado que debe enterar los fondos a la AFP y luego perseguir el cobro del cheque a su costa.

- **Recaudación manual, sin digitalización de planillas.**

En casos excepcionales en los cuales la AFP no contrata la digitalización de las planillas manuales, se han presentado casos de fraude en el pago, mediante la falsificación del timbre de pago de la Caja en la planilla. El empleador, al concurrir a aclarar DNPA, presenta a la AFP planillas de pago adulteradas, frente a lo cual la Caja no puede demostrar la no recepción del pago reclamado, porque remite el set completo de las planillas a las AFP y no puede cotejar la realidad de este hecho al quedarse sin copia del comprobante original.

- **Desincronización de información. Recaudación manual y mixta.**

La Caja informa a diario del cierre de la recaudación a las AFP. Esta información a veces no va reflejada a la par con la que emite el banco, puesto que éstos retienen los depósitos recibidos uno o dos días, dependiendo si el cheque recibido en depósito es del propio banco o de un tercero, respectivamente, o en ocasiones reversan las operaciones. Este riesgo lo asume la Caja.

2.4.3. C.C.A.F. La Araucana

⁶¹ Información entregada por la Jefe de Servicios de Empresas, de Caja de Compensación de Los Andes, y el Encargado de Procesos de Recaudación de Cotizaciones Previsionales, en entrevista otorgada al equipo consultor el día 21 de octubre de 2014, en las oficinas de Caja Los Andes.

La Caja de Compensación la Araucana recauda aproximadamente un 5% del total de las planillas de las recaudaciones por cotizaciones previsionales, operando de modo electrónico y mixto, utilizado un sistema similar a los descritos para ambas modalidades de pago detalladas respecto de las anteriores recaudadoras.

2.5. Entidades recaudadoras manuales

2.5.1. Bancos Comerciales en convenio y Servipag

También existe la posibilidad de que las AFP recauden las cotizaciones previsionales que les corresponde administrar a través de entidades bancarias y Servipag. Para ello, las Administradoras celebran contratos de prestación de servicios con la institución respectiva, convenciones que a su vez, instruyen a las mismas para desarrollar la función recaudadora de estos pagos.

Las entidades bancarias y Servipag reciben dos tipos de planillas con estas características cuando ejercen su función recaudadora en modalidad manual detallada más adelante:

- a) **De parte del empleador:** las que éste previamente debe conseguir en las distintas AFP en las que se encuentren afiliados cada uno de sus trabajadores dependientes y completarlas con los antecedentes requeridos en ellas. Este instrumento es conocido también como “Planilla de Pago de Cotizaciones Previsionales Declaradas, Fondos de Pensiones y Seguros de Cesantía”.
- b) **De parte del trabajador independiente:** los que en razón a su calidad, la primera vez pueden recurrir a cualquiera de las AFP y obtener una planilla especialmente destinada para ellos, luego deberán solicitarla en la Administradora que les corresponda, la que también deben completar con los datos que ésta solicita. Este instrumento es conocido también como “Planilla de Declaración y Pago de Cotizaciones Previsionales para Trabajadores Independientes”.

Las agencias, centros de servicios, oficinas o sucursales de las instituciones con las cuales las AFP hayan celebrado convenios de recaudación, deben mantener disponibles las planillas de pago y las de declaración y no pago de cotizaciones, con el objeto de realizarlo o para declarar y posteriormente pagar las cotizaciones, depósitos y aportes pertinentes.

- **Mecanismos de pago**

A diferencia de las entidades recaudadoras señaladas hasta ahora, los Bancos Comerciales y Servipag realizan esta función a través de la modalidad manual. No obstante lo cual, de igual modo tienen también participación en la modalidad mixta en la medida que estas entidades también tengan, a su vez, convenios con las recaudadoras electrónicas que elaboran los cupones de pago.

2.5.2. Problemas o dificultades que trae consigo este proceso

- **Llenado de Planillas que no corresponden:** se indica que regularmente los empleadores utilizan y completan formularios que no son los adecuados, situación que indudablemente retrasa el normal proceso de pago de cotizaciones previsionales.
- **Ingreso errado de los antecedentes requeridos:** si bien la planilla utilizada es la correcta, también se presentan equivocaciones en el llenado de las mismas que no permiten continuar con el proceso.
- **Exceso de etapas en la manipulación de los datos:** sumado a lo señalado anteriormente, es decir, además de que la planilla utilizada pueda no ser la adecuada o incluso siendo la que corresponde ésta no sea completada correctamente, debe considerarse la posibilidad de cometer errores no sólo de quienes están llamados a completar estos datos, sino también de quienes los digitalizan, así como también, de quienes transportan esta información.

2.6. Consecuencias resultantes del proceso de pago de cotizaciones

2.6.1. Plazo legal para enterar la cotización previsional

La cotización previsional respecto de los trabajadores dependientes debe enterarla el empleador dentro de los 10 primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones o que se autorizó la licencia médica en su caso (se prorroga hasta el primer día hábil siguiente cuando recae en sábado, domingo o festivo). Si la declaración se efectúa electrónicamente se extiende hasta el día 13 del mes⁶².

Los trabajadores independientes podrán pagar sus cotizaciones previsionales hasta el último día del mes calendario siguiente a aquel en que se devengaron las rentas imposables, cualquiera sea el medio utilizado para el pago.

⁶²Ley N° 17.322, artículos 19 (inciso 1º y 3º).

Las entidades pagadoras de subsidio, de acuerdo lo dispone el artículo 19 del DL N°3.500, deben declarar y pagar las cotizaciones dentro de los 10 primeros días del mes siguiente al que se autorizó la licencia médica, o al día siguiente hábil, si el último es sábado, domingo o festivo. Como el subsidio por incapacidad laboral se devenga diariamente, la entidad pagadora deberá efectuar las cotizaciones dentro de los 10 primeros días del mes siguiente a cada período mensual de pago de subsidios, o al siguiente día hábil, en su caso.

Si la empresa no paga dentro del plazo legal las cotizaciones de sus trabajadores, se inicia el llamado “proceso de morosidad”. Los conceptos y procedimientos aplicados para describir y resolver esta situación se resumen a continuación.

2.6.2. Declaración y No Pago (DNP)⁶³

Son cotizaciones declaradas y no pagadas por la empresa, en el plazo legal, en las entidades recaudadoras (Previred, Cajas de Compensación, Servipag, Bancos, p.ej.), y corresponde al reconocimiento de deuda previsional, es decir, se declara y acepta que la empresa tiene una deuda con la AFP, que existe un compromiso de pago, y a su vez, se acepta los procesos de cobranza establecidos para estos efectos. La ley contempla este mecanismo de flexibilidad, para que el empleador no caiga en un incumplimiento de su obligación, así, deberá presentar en la institución correspondiente, una declaración y no pago de cotizaciones previsionales, (DNP), dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en el cual se devengaron las remuneraciones.

En las entrevistas sostenidas en las AFP con motivo de este estudio, surgió una consulta frecuente: por qué el sistema previsional todavía mantiene la figura de las DNP, en circunstancias que esta modalidad fue incorporada con posterioridad a la dictación del D.L. 3.500, en el año 1987. El uso de esta práctica se ha transformado en una herramienta permanente en empresas de menor tamaño, utilizando como fuente de financiamiento regular los ahorros de los trabajadores, pese a que su costo financiero es superior al promedio del crédito bancario de corto plazo. Para las AFP la recuperación de las DNP exige destinar recursos humanos, financieros y excesivo tiempo, además de constituirse en una fuente de conflicto entre los empleadores y sus trabajadores, y finalmente una recarga de trabajo para los Tribunales. Una recomendación de los actores, de no poderse eliminar este recurso, que constituye una de las principales causas de los “cuellos de botella” del sistema, sería limitar su aplicación a un número fijo de meses durante el año.

2.6.3. La Mora Presunta/Declaración y No Pago Automático (DNPA)

⁶³ Las DNP pueden ser pagadas hasta el último día hábil del mes siguiente en que se generó la declaración. A este monto se aplican reajustes, intereses y recargos al día que se realiza el pago.

Consiste en la presunción o la suposición de existir una deuda previsional por las siguientes razones:

- 1) No haber efectuado el pago de una cotización, encontrándose afectas las siguientes cotizaciones: Cotización Obligatoria, Ahorro Previsional Voluntario, (APV), Ahorro en la Cuenta 2, Indemnización Sustitutiva, Depósitos Convenidos, Cotizaciones por Trabajo Pesado, Cotizaciones al Seguro de Cesantía⁶⁴.
- 2) No haber realizado una declaración y no pago de cotización previsional (DNP).
- 3) No justificar movimientos de personal⁶⁵.
- 4) Diferencia de Planillas: Corresponde a la diferencia que se genera entre las planillas de declaración y pago de un trabajador entre un mes y el siguiente.

Este mecanismo fue introducido por la Reforma Previsional (Ley Nº 20.255), para las cotizaciones de AFP no declaradas ni pagadas por un empleador. Existe aquí una presunción de incumplimiento de la obligación por parte del obligado. Opera a través del establecimiento de un plazo, el cual corre hasta el último día hábil del mes subsiguiente del vencimiento del plazo para pagar las cotizaciones, para que el empleador acredite 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. De lo contrario, las AFP están obligadas a considerar en forma automática que se trata de una Declaración y No Pago de Cotizaciones Previsionales e iniciar las gestiones de cobranza judicial.

Según testimonios de los ejecutivos de las cuatro AFPs entrevistados en la realización de este estudio, y tal como lo demuestran las gestiones administrativas directas, con el apoyo de Previred y las denuncias a la Dirección del Trabajo para resolver las DNPA, durante los 180 días del plazo legal para la ejecución de la cobranza pre-litigiosa, la mayoría de los casos corresponden a la categoría Nº 4, referida en la nota 55, esto es a ausencias, despidos o

⁶⁴ Presentación: “Desafíos y oportunidades. Una visión para los empleadores” pág. 6 y 7, Previred, enero de 2011, Santiago.

⁶⁵ **Movimiento de personal:** Corresponde a aquellos eventos normales dentro de la dinámica de la empresa, que pueden justificar el no pago de las cotizaciones previsionales por parte del empleador, decisión que puede ser parcial o total. Las situaciones más frecuentes que motivan “movimiento de personal” son: 1) Trabajadores afectos a subsidios por incapacidad laboral o accidentes del trabajo (Licencia Médica, se debe indicar fecha de inicio de la licencia). 2) Trabajadores que estén afectos a permiso sin goce de sueldo (se debe indicar fecha de inicio y término de este período). 3) Iniciación de servicios de trabajadores contratados a plazo determinado (se debe incluir la fecha del fin del contrato). 4) Ausencia (que no esté dentro de las anteriores clasificaciones), despidos o renuncias (se debe informar fecha de término de la relación laboral).

renuncias del trabajador, y en algunos sectores económicos (agricultura, construcción y servicios domésticos) por simple abandono del trabajador, casos en que el empleador no informa oportunamente a la AFP la fecha de término de la relación laboral. Este hecho explica uno de los principales “cuello de botella” en la administración de la deuda de las cotizaciones previsionales.

Una fórmula sugerida para disminuir y resolver oportunamente este tema, sería incorporar un precepto legal que obligue a los Ministros de Fe del finiquito laboral (Notarios, Dirección del Trabajo, Sindicatos, Registro Civil, Juez de Policía Local, Carabineros de Chile) a subir a una plataforma electrónica los siguientes datos: 1) identificación del Trabajador (Nombre y RUT), 2) Identificación del Empleador (Nombre y RUT), y 3) Fecha de Término de la relación laboral. Con este simple acto, se resolverían en la fuente la mayor proporción de DNPA registradas en el sistema⁶⁶.

2.6.4. Pago de Cotizaciones trabajador independiente

Hasta el año 2008 los independientes se podían afiliar voluntariamente al sistema previsional, hecho que cambió con la reforma previsional al establecer con una gradualidad la obligatoriedad para todos los independientes definidos por el artículo 42 N° 2 de la Ley de la Renta.

La primera etapa se estableció entre los años 2012 y hasta 2014, en ésta todos los independientes obligados debían efectuar cotizaciones para el sistema de pensiones y accidentes del trabajo, salvo que expresamente manifestaran su voluntad en contrario, pero con una gradualidad en su base de cálculo, pasando del 40% de la base imponible, en 2012, a un 70%, en 2013, finalizando en 2014, con un 100%. Este 100% se calcula sobre el 80% del total de las rentas que declare el trabajador en su calidad de independiente. A partir del año 2015 los trabajadores independientes obligados no podrán restarse de la obligación de cotizar.

La tercera etapa entrará en vigencia a contar del 1 de enero 2018, cuando sea también obligatoria la cotización para salud común.

El contribuyente que debe cotizar, al entrar a la página del Servicio de Impuestos Internos. Inmediatamente y cuando ingresa al Formulario N° 22, le aparecerá toda la información respecto de las cotizaciones previsionales, cuales es su AFP, cual es el monto que debe cotizar, el cálculo previsional, cuál es su base imponible y las cotizaciones separadas por institución y concepto, esto es AFP, SIS, comisión a la AFP, Mutual. Finalmente aparecerá cuánto pagó por cada entidad a través del PPC.

Dicha información es obtenida por el SII a través de:

⁶⁶ Las mismas fuentes indican que las DNPA que llegan a cobranza judicial no superan el 5% del total registrado en el proceso de cotizaciones. En el estudio cuantitativo del Informe N° 3, con información de Previred, se registró que este porcentaje es inferior al 2%.

- a) Las AFP. Cada año las Administradoras envían al SII una nómina con toda la información correspondiente a las cotizaciones previsionales de sus afiliados.
- b) Mutuales. Cada año las Mutuales envían al SII una nómina con toda la información correspondiente a las cotizaciones previsionales de sus afiliados.
- c) Contribuyentes. Los contribuyentes que realizan su declaración de renta en el Formulario N° 22 del SII, específicamente en el recuadro N° 6, donde declaran los honorarios y su participación en sociedades de personas. El monto que el contribuyente declara, es el monto que utiliza el SII para el cálculo de las cotizaciones previsionales.

Si el contribuyente no declara, el SII toma los antecedentes de su base de datos, ya sean sus boletas electrónicas, o la declaración N° 1.879 que es aquella declaración que presentan las empresas respecto de los honorarios y con ello obtiene la base imponible de las cotizaciones previsionales del cotizante.

Al detectar el SII un contribuyente que adeuda cotizaciones, coteja las declaraciones juradas de las AFP y de la Mutual y luego determina el monto que pagó el contribuyente, lo cual lo determina por separado, qué monto corresponde a la AFP y a la Mutual.

- **Proceso anual que realiza el SII para el cálculo de las cotizaciones previsionales**

El Servicio, para el cálculo de las cotizaciones tiene un proceso anual y dos reprocesos, que se analizan a continuación.

a) Operación de impuesto a la renta

Al detectar deuda respecto del pago de las cotizaciones previsionales, el SII revisa si el contribuyente tiene una retención imponible a favor del contribuyente. Para ello revisa los honorarios (Formulario N° 29 del SII, que da cuenta de la retención del 10%), y también si existen asignaciones familiares a su favor, que también se imputa a la misma deuda.

Existe un orden de prelación en que el Servicio va incorporando los ítems para saldar la deuda, a saber:

1º Pagos provisionales de cotizaciones, (PPC).

2º Asignación familiar

3º Retención a favor del contribuyente.

Si analizados estos conceptos, aún queda un saldo por pagar, corresponde al propio contribuyente pagarlo directamente en la AFP o Mutual, según corresponda, y serán estas entidades las que deberán perseguir el cobro de la deuda.

Calculado lo anterior, el SII no realiza ninguna otra acción respecto de esta deuda.

Luego, el SII comunica a la Tesorería General de la República, (TGR), respecto de las retenciones y las asignaciones familiares que van al pago de las cotizaciones, y es la Tesorería quien comunica a la AFP o Mutualidad según corresponda.

Detectado un saldo a favor para el contribuyente, el SII envía esto a la TGR a través de operación renta, para que se pague el beneficiario.

Pago efectuado a través de PPC.

Respecto del contribuyente que paga cada mes por PPC, el SII retiene y si hubiese un saldo se lo devuelve si corresponde, en el mismo período que las devoluciones de la operación renta, o lo imputa a impuestos si el contribuyente los adeudare.

b) Reprocesos

Luego de la operación renta el SII realiza 2 reprocesos en agosto y noviembre para detectar si hay un cambio en la información, y allí es la TGR la que informa a la AFP y la Mutual. Acá el SII sólo se comunica con la TGR.

- **Resultado luego de terminado el proceso de pago de cotizaciones previsionales**

Luego de los procesos anteriores, el contribuyente puede quedar en 3 condiciones:

- a) Pagó todo y no tiene deuda por cotizaciones previsionales.
- b) Existe deuda y el SII practica las retenciones correspondientes, alcanzando a pagar las cotizaciones previsionales el contribuyente.
- c) El contribuyente adeuda las cotizaciones por que el SII sólo considera los dineros que tiene disponible efectivamente en arcas fiscales.

El SII en sí no es quien envía los dineros por las cotizaciones previsionales a las AFP, es la TGR quien reparte estos dineros, tanto a la Mutual como la AFP, previo el reajuste que corresponda, ya que el SII maneja las cifras al 31 de diciembre del año anterior.

Al año siguiente el SII informa al IPS si el contribuyente pagó todas sus cotizaciones previsionales, ya que sólo estos contribuyentes al día, recibirán las asignaciones familiares.

- **Comentarios practicados por el SII sobre el funcionamiento del sistema**

En cuanto a los reclamos que ha recibido el SII, estos son por desconocimiento de la norma, específicamente del hecho de estar obligados a cotizar los trabajadores independientes y que tienen la posibilidad de renunciar. Esto se dio principalmente durante el primer año.

El otro reclamo dice relación con que las cotizaciones por la Ley de Accidentes del Trabajo vayan al ISL, lo cual ocurre si ninguna Mutual informa el RUT del contribuyente como afiliado. Según la información entregada no se registran reclamos por cálculo efectuado.

Los trabajadores independientes que se han excluido de cotizar a través de la renuncia, a 2014 corresponden a 898.413

- **Posibles escenarios de evasión de los trabajadores independientes**

1. En primer lugar es importante destacar que hasta el 1 de enero de 2015 es difícil hablar de evasión, pues el independiente obligado ha podido manifestar su voluntad de postergar su incorporación al sistema, y quienes han decidido hacerlo, lo han hecho por un porcentaje inferior a la totalidad de la base imponible.
2. Para el pago de las cotizaciones previsionales, y como se describió anteriormente, el SII utiliza un orden de prelación: primero se pagan las cotizaciones para pensiones, luego las para salud y finalmente para la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. En este sentido habría poca o ninguna posibilidad de evasión, en especial para las cotizaciones en pensiones.

Sin embargo, por los montos que legalmente deben cotizar hoy los independientes, se produce un posible escenario de evasión.

Hoy, el monto que deben cotizar los independientes es el 80% del 100% de su base imponible. El SII estima, que este monto recaudado no va a alcanzar para pagar las

cotizaciones previsionales, estimando para ello los conceptos que el SII está autorizado para retener. El problema ya se detecta con el pago de las cotizaciones para AFP y Mutuales, desequilibrándose totalmente si se incorpora además salud.

Para dar solución a este problema que se prevé, debiese existir un cambio legal que faculte al empleador de trabajadores a honorarios independientes para aumentar el porcentaje de retención, considerando primero el 10% de impuestos a la renta, y luego los porcentajes respectivos para la seguridad social. Con ello, el descuento o retención por honorarios pasaría del actual 10% a una cifra superior al 30%, montos que deberían ser declarados y pagados mensualmente en una planilla anexa de trabajadores a honorarios; los profesionales y técnicos independientes deberían cotizar mensualmente por el monto total de los honorarios percibidos, considerando los límites vigentes de las remuneraciones imponibles a la seguridad social.

3. Practicada la retención por el SII y si el contribuyente aún tiene una deuda en cotizaciones previsionales, corresponde al propio contribuyente pagarlo directamente en la AFP o Mutual, según corresponda, y serán estas entidades las que deberán perseguir el cobro de la deuda.

Podría apremiarse al trabajador independiente, con las mismas sanciones que la ley da a un empleador, esto es, no poder postular a las licitaciones del Estado, ya que muchos independientes, participan en éstas.

4. El otro escenario de evasión se refiere al trabajador independiente informal. Aquel trabajador que presta servicios, pero no emite boleta de honorarios ni declara sus rentas, no puede ser detectado por el Servicio de Impuestos Internos, salvo a través de procesos de fiscalización indirectos. Lo anterior traerá consecuencias para ese trabajador al momento de optar por algún tipo de pensión o beneficio asociado a la vejez, debido a que no tendrá ahorros suficientes.

2.6.5. Trabajadores migrantes

Es un hecho que ha aumentado la inmigración en el país, y que ha cambiado también su naturaleza, distinta de aquella anterior a 1990. El migrante que llega a trabajar a Chile es preferentemente transitorio, en contraste con el migrante de décadas pasadas, que buscaba obtener la permanencia definitiva en nuestro país, lo que obedecería a que llegaran a Chile por las condiciones de estabilidad política y económica.

Este es un tema al que hay que prestar atención, pues la legislación no ha sido puesta al día ni se ha dedicado suficiente atención a los convenios de seguridad social suscritos entre Chile y otros Estados.

- **Estatuto del Trabajador Extranjero**

El estatuto de los extranjeros está constituido por el Decreto Ley N° 1.094 de 1975 correspondiente a la Ley de Extranjería y su reglamento, contenido en el Decreto Supremo 587 de 24 de Noviembre de 1984, del Ministerio del Interior. También el Decreto Supremo 5.142, de 1960, del Ministerio del Interior y la Ley N° 20.050 de 2005, que regulan materias relativas a la nacionalización de extranjeros y nacionalidad de los ciudadanos, la Ley N° 20.430 y su reglamento, el Decreto 837 de 2011, del Ministerio del Interior y la Ley N° 20.507 que tipifica el delito de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

Desde la perspectiva laboral se aplica el principio de igualdad y libertad de trabajo, no habiendo, por regla general, diferencias en el tratamiento de los nacionales y los extranjeros en la legislación chilena, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19 y siguientes del Código del Trabajo, que establecen limitaciones porcentuales al trabajo de extranjeros, el 15% en relación a los nacionales, con excepción de empresas cuya cantidad de trabajadores sea inferior a 25 o nos encontremos frente a personal técnico especializado; y, en la industria de los vigilantes privados, se prohíbe esta actividad a los extranjeros.

- **Práctica de la Migración en Chile⁶⁷**

En la práctica se produce un grave inconveniente con la formalización del trabajador y muy poco incentivo a hacerlo. La falta de personal y de recursos lleva a que los tiempos de espera para que un trabajador logre obtener su Visa, desde que inicia su tramitación es de cuatro meses promedio y, aunque se puede obtener permiso transitorio, su valor corresponde a la mitad de la Visa y tiene una duración de 2 meses, por lo que en la práctica no cumple su objetivo.

La institucionalidad lleva a que no se incentive la formalidad del trabajador, si no por el contrario, sea un estímulo a la informalidad laboral y la precariedad, con sus consecuencias de seguridad social.

⁶⁷Los antecedentes en esta parte han sido obtenidas en reunión con don Rodrigo Sandoval Ducuoy, Jefe Nacional del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Sin embargo, las consideraciones y propuestas contenidas en esta parte son de exclusiva responsabilidades de los autores del presente estudio.

Esto afecta a los trabajadores altamente calificados como a aquellos sin calificación alguna, aunque es posible sostener que en el primer caso, el empleo y los beneficios sociales están garantizados, sobre todo si se consideran los niveles de ingreso a que acceden por otras vías, como puede ser la mantención de los mismos en los países de origen, pero en el segundo caso, ello significa la absoluta desprotección del trabajador, a la vez que se ha producido un exceso de trabajadores con el grado de técnicos, sin que se constate la calidad de la enseñanza técnica a la que se ha accedido teóricamente.

También afecta a los trabajadores en misión, esto es, a aquellos trabajadores que deben cumplir sus funciones en el extranjero, en la especie, de empresas multinacionales en la República de Chile.

- **Los Convenios de Seguridad Social**⁶⁸

Estos pactos persiguen por regla general, la eficacia y oportuno reconocimiento de los períodos de afiliación a la seguridad social que se han configurado en el caso de trabajadores que han cotizado, trabajado o residido en país extranjero, de forma que se le otorgue al trabajador migrante el derecho a una pensión por vejez, invalidez, sobrevivencia, muerte, prestaciones por salud, desempleo, etc.

Ello sobre la base de ciertos principios como la Igualdad de Trato, totalización de Períodos, consideración de los períodos cotizados en uno de los estados contratantes podrán ser considerados para la adquisición de un beneficio previsional en el otro Estado, la aplicación del sistema de pensiones, territorialidad de la ley y de colaboración administrativa.

La mayoría de los Convenios de Seguridad Social, con excepción del Convenio con la República del Perú, no consideran el retiro de fondos previsionales por parte del afiliado ni el traspaso de dichos fondos al otro Estado sujeto a Convenio, cuando un trabajador emigra de Chile hacia otro país o su nación de origen, pues dichos fondos que el migrante cotizó durante su permanencia en el país solo podrán ser retirados en términos de pensión, cuando cumpla con los requisitos de la legislación interna del país y que son distintos para cada caso. Por tanto, aquellos fondos que alcanzó a reunir no se van con el migrante que vuelve a su país o sale del país, si no que estos quedan en Chile.

La mayoría de los convenios suscritos por Chile, solo permiten al cotizante reconocer en otro país el tiempo que cotizó en Chile, pero no el traspaso de fondos, generando nuevamente un incentivo perverso a la informalidad, además de una situación altamente injusta, ya que si el trabajador no va a recibir esos montos, se verá tentado de pedir que no se le cotice aumentando su ingreso líquido. La única excepción que permite solicitar la devolución de sus fondos previsionales a los trabajadores extranjeros, es para aquellos que

⁶⁸ En esta parte seguimos la obra de Walker, Cifuentes, y Arellano, Seguridad Social. Librotecnia. Santiago, 2014.

detenten la calidad de profesionales o técnicos y que registren cotizaciones en una AFP, siempre que cumplan con los requisitos del artículo 1 de la Ley N° 18.156. La Ley N° 18.156, de Técnico Extranjero en su artículo 7º otorga la posibilidad de no cotizar por concepto de Seguridad Social a algunos trabajadores extranjeros, que den cumplimiento a los requisitos establecidos en el artículo 1 cuando detenten la calidad, de técnicos, que posean conocimiento de una ciencia o arte, que pueda ser acreditado mediante documentos justificativos de estudios especializados o profesionales debidamente legalizados y, en su caso, traducidos oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que se encuentre afiliado a un régimen de previsión o de seguridad social fuera de Chile, cualquiera sea su naturaleza jurídica, que le otorgue prestaciones, a lo menos, en casos de vejez, enfermedad, invalidez o muerte, o cuando en el contrato de trabajo respectivo el trabajador exprese su voluntad de mantener la afiliación. En estos casos, pueden retirar los fondos antes de la edad para jubilar, sin que esto implique necesariamente que estos dineros se utilizarán para incrementar el fondo de su pensión.

2.7. Responsabilidad de las Administradoras respecto del cobro de las cotizaciones

Las Administradoras de Fondos de Pensiones están 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. La Administradora, a la cual el afiliado hubiere traspasado sus fondos podrá intervenir en el juicio en calidad de coadyuvante⁶⁹.

Respecto de la detección de las cotizaciones previsionales impagas, las Administradoras deberán agotar las gestiones que tengan por objeto aclarar la existencia de estas cotizaciones y, en su caso, obtener el pago de aquéllas, de acuerdo a las normas de carácter general que emita la Superintendencia de Pensiones⁷⁰.

Si la Administradora no tuviere constancia del término de la relación laboral de aquellos trabajadores que registran cotizaciones previsionales impagas, deberá confirmar dicha información con la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía (AFC). Transcurrido el plazo de acreditación de cese o suspensión de la relación laboral, sin que se haya verificado dicha circunstancia, se presumirá que la cotización está declarada y no pagada, por lo tanto la administradora deberá dar inicio a las gestiones de cobranza conforme lo instruye el DL N° 3.500.

Al establecerse esta presunción en el Decreto Ley N° 3.500 de 1980 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, se está frente a una presunción legal, la que puede conceptualizarse como aquella en que la ley deduce de ciertos hechos o circunstancias, pudiendo alegarse mediante prueba en contrario su validez. En otras palabras, esta presunción, de declaración y no pago, puede desestimarse probando que se dio término o

⁶⁹ Decreto Ley N° 3.500, doc.cit., artículo 19, inciso 14º.

⁷⁰ Circular N° 1504 de fecha 12 de Junio de 2008.

suspensión a la relación laboral, pagando las correspondientes cotizaciones previsionales al trabajador.

Esta presunción no existe respecto de las cotizaciones de salud (Isapre y Fonasa), sin embargo, se tramita en el Congreso Nacional un Proyecto de Ley⁷¹, que incorporaría esta figura al sistema de FONASA e ISAPRE. El proyecto se encuentra finalizando en el Primer Trámite Constitucional en el Senado, pero no ha tenido movimiento legislativo desde enero de 2012, sin embargo no está archivado.

2.8. Rol de la Dirección del Trabajo en el proceso de pago de Cotizaciones Previsionales

En el ámbito del presente estudio la **Dirección del Trabajo** cumple un importante rol en el proceso de pago de cotizaciones, por cuanto fiscaliza el cumplimiento por parte del empleador de sus obligaciones laborales y previsionales, atendidos los importantes impactos de las primeras en las segundas. Así, verifica el cumplimiento de la obligación de información de inicio de actividades que el empleador debe entregar a los organismos administradores de la seguridad social y comprueba el cumplimiento del pago de la remuneración y sus descuentos, materia que incide directamente en la base de cálculo de las cotizaciones previsionales. En esta etapa actúa antes de haberse verificado la existencia de una deuda de cotizaciones, y por lo tanto el empleador incumplidor aún puede ponerse al día en sus obligaciones una vez puesto en antecedentes por los fiscalizadores. También da respuesta a las denuncias interpuestas por los trabajadores frente a eventuales incumplimientos de sus empleadores.

Con todo, la acción fiscalizadora de la DT enfrenta una serie de problemas que entran la eficacia de las funciones que le encomienda la ley.

Una primera consideración es el bajo número de fiscalizadores, que deben además, abocarse a otras materias de fiscalización como es el caso del cumplimiento de las obligaciones laborales, la prevención en materia de seguridad en el trabajo, o aún, las vulneraciones a los derechos fundamentales o a la libertad sindical. Existe una desproporción inmensa entre el número de fiscalizadores y de fiscalizados.

Asimismo, estos fiscalizadores deben enfrentar la precariedad del sistema de información en las fiscalizaciones a que se aboca, donde las horas hombre se multiplican debido a que el material sobre el que se debe trabajar -en la mayoría de los casos- no se encuentra digitalizado, de modo que el Inspector debe copiar los datos manualmente en planillas que no siempre coinciden con las materias que deben fiscalizar (existen 60 formularios tipos), a la vez que no cuentan con elementos tecnológicos que le permitan optimizar los tiempos de fiscalización.

⁷¹Boletín 6312-11

Es más, en muchos casos debido a las condiciones geográficas que deben enfrentar, dependen de la posibilidad de que las propias empresas como es el caso de la minería, le proporcionen vehículos para acceder a los distintos lugares de trabajo.

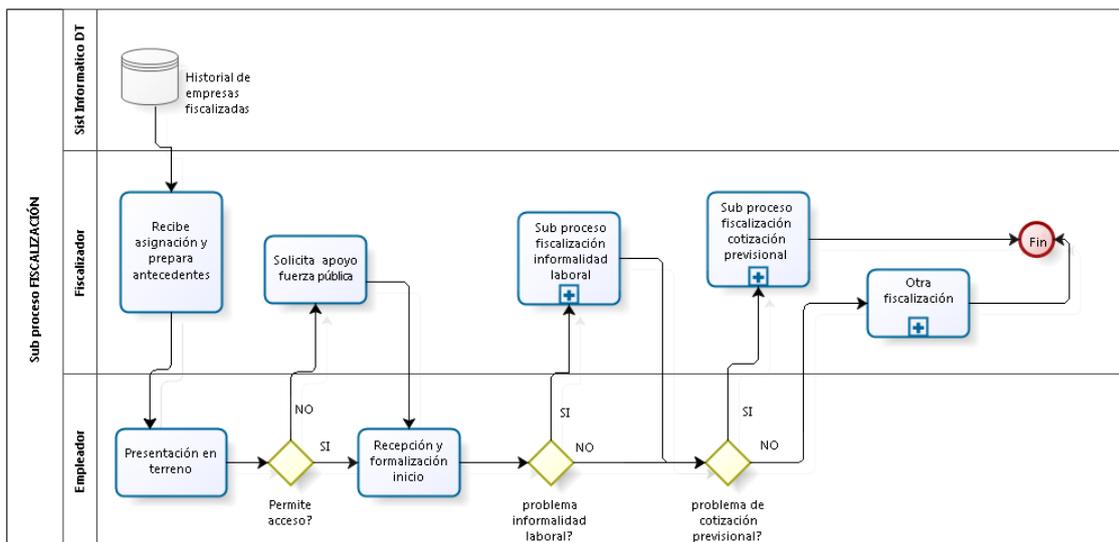
En complemento, la DT no tiene la colaboración eficaz y oportuna de otros servicios u órganos del Estado, en términos de que éstos en muchos casos cuentan con la información que podría ser de utilidad a la acción fiscalizadora.

En las entrevistas efectuadas a directivos de la Dirección del Trabajo con motivo del presente estudio, se tuvo oportunidad de actualizar la información operativa de esta institución y del cambio de estrategia en su accionar, desde la fiscalización e inspección tradicional, hacia el trabajo preventivo o fiscalización ex ante⁷² sustentado y apoyado en tecnologías de información y en coordinación con el Servicio de Impuestos Internos, para obtener una mayor cobertura del mercado del trabajo, y una mejor coordinación con el Sistema Previsional.

- **Diagramas de Procesos de Fiscalización de la D.T.**

En los flujos de procesos que se incluyen a continuación, se ilustra el modelo vigente de fiscalización aplicada por la D.T., tanto en su versión tradicional (Programa de Fiscalización Presencial), como en su versión basada en TIC, es decir el Programa de Fiscalización Electrónica.

Procesos de Fiscalización de la D.T.



⁷² Este enfoque preventivo ha sido motivado, en gran medida, por las recomendaciones contenidas en el estudio base, que establece que esta institución debería evolucionar “hacia una fiscalización mayormente preventiva...” (op. cit. pp. 263-264)

- **Acciones orientadoras de la D.T.⁷³ en materia previsional**

En base a la experiencia reciente y de diagnósticos internos, la D.T. ha formulado un programa orientado a la verificación del cumplimiento de las obligaciones previsionales por parte de los empleadores. Entre los temas más importantes que orientan esta estrategia se indican los siguientes:

- Fortalecer la fiscalización del cumplimiento de cotización para los trabajadores de casa particular.
- Focalizar con planes de fiscalización la revisión de evasión y elusión de cotizaciones en sectores más riesgosos⁷⁴.
- Perfeccionar e implementar plan de fiscalización de contratos a honorarios.
- Habilitar registro de contratos de trabajadoras de casa particular en portal web de la DT.
- Diseñar e implementar fiscalización de evasión y elusión de cotizaciones en sectores más riesgosos de manera masiva, electrónica y centralizada.
- Implementar plan de fiscalización de contratos a honorarios con información de SII.

Como se indicó previamente, las iniciativas descritas son de reciente aplicación, por lo que aún no cuentan con resultados consolidados a nivel nacional que permitan su evaluación comparativa, en cobertura, efectividad, hallazgos, etc., con relación al sistema tradicional de fiscalización e inspección en terreno, con el cual se trabaja en paralelo. Lo que sí se puede anticipar es que la aplicación de esta nueva estrategia basada en TIC's y la integración de la información con los actores claves del sistema, nos referimos al SII y las entidades previsionales operativas y fiscalizadoras, puede entregar un mecanismo eficaz para modernizar el control del sistema de cotizaciones previsionales en nuestro país, no sólo del régimen de pensiones, sino que también el de los restantes sistemas (salud, cesantía y riesgos profesionales). Además, con ello quedaría relegada a segundo plano la discusión de la falta de personal de fiscalizadores para dar una cobertura eficaz a esta área de gestión de la D.T.

⁷³Dirección del Trabajo: "Evaluación, debilidades y desafíos de la DT para fortalecer la verificación del cumplimiento en materia de Cotizaciones Previsionales", presentación en ppt, agosto de 2014, lam.14-15.

⁷⁴Definidos en el **estudio base**, op.cit.

- **Programa Nacional de Fiscalización de la Informalidad Laboral**

Este Programa fue realizado por la D.T. en el marco del Modelo de Gestión de Riesgos, focalizado en empresas que informan al SII las retenciones mensuales efectuadas a personas, y que dicen relación con la prestación de servicios (en base a honorarios) en forma sistemática durante las últimas anualidades. El programa fue ejecutado durante un mes (entre octubre y noviembre de 2012) y representa una muestra ilustrativa de un plan piloto que puede constituir una herramienta predictiva en esta materia.

El objetivo central de este Programa era verificar, respecto de los trabajadores, si se cumplían los requisitos necesarios para establecer que la relación que los unía con la empresa, era de carácter laboral y, por tanto, regulada por las disposiciones del Código del Trabajo.

Para la realización de este Programa se definió como hipótesis de trabajo que estos trabajadores, prestarían servicios bajo subordinación y dependencia, en forma permanente y se encontrarían en informalidad laboral, vulnerándose con ello los derechos laborales originados en el Código del Trabajo y sus leyes complementarias. Los criterios técnicos aplicados para seleccionar la muestra de empresas, en base a los trabajadores sujetos de tributación, fueron los siguientes:

- Que hubieren recibido honorarios de solo un contribuyente.
- Que no hubieran percibido remuneraciones de ninguna empresa (privada o pública) en el año tributario 2012.
- Que el honorario anual percibido fuera igual o superior a \$2.200.000, o la retención igual o superior a \$220.000.
- Que hubiese percibido honorarios del mismo contribuyente también en el año tributario 2011.
- Que los honorarios percibidos no fueran de una empresa de la cual es socio.

De la primera selección de empresas, se excluyeron de la base de datos las entidades empleadoras que comunicaron a la D.T. que la prestación de servicios había finalizado, o que los trabajadores habían sido contratados, o que por el tipo de tarea resultaba evidente que no se requería contrato de trabajo para desarrollar los servicios. Además, se excluyeron de la base de datos las:

- Empresas Certificadas en Buenas Prácticas Laborales.
- Empresas sancionadas en el transcurso del 2012 por informalidad laboral.
- Empresas respecto de las cuales “rebotó” el correo electrónico.

Así, se integró una muestra original de 264 empresas sometidas a fiscalización, 16 de las cuales fueron no ubicadas por dirección comercial desactualizada, resultando el análisis en base a las 248 empresas ubicadas, en las cuales las materias fiscalizadas fueron las relativas a la informalidad laboral, a saber:

- Escrituración de Contrato de Trabajo;
- Registro de asistencia;
- Comprobante de Remuneraciones y
- Declaración Oportuna de Cotizaciones Previsionales.

Los resultados de la fiscalización mostraron que en 192 empresas (77,4%) hubo cumplimiento inicial en todas las materias fiscalizadas; en 55 empresas hubo infracción y se otorgó plazo de corrección (22,2%) y en 1 empresa se multó por no allanarse a la corrección.

En las 55 empresas donde se constató la existencia de todos o la falta de algunos de los elementos de subordinación y dependencia, se instó a la formalización del trabajador, instruyendo la regularización de su relación laboral, informando el o los concepto(s) correspondiente(s). En el caso en que el empleador se allanó y comprometió a corregir las infracciones detectadas, se otorgó un plazo máximo de 5 días, para acreditar la corrección, independientemente del número de trabajadores de la empresa.

En el caso en que el empleador no se allanó a la corrección, no se realizó una segunda visita de fiscalización y se aplicaron las sanciones correspondientes. En caso de constatar infracciones y no acreditar la corrección luego de transcurrido el plazo de corrección, se aplicaron las multas respectivas, por cada materia en infracción. La no declaración oportuna de cotizaciones previsionales fue siempre sancionada, aun cuando el empleador acreditara su pago (sin declaración previa).

En 3 de las 55 fiscalizaciones con infracción inicial, se pasó multa por no declaración de cotizaciones previsionales y se otorgó plazo para la corrección del resto de las infracciones. El cumplimiento final alcanzó a 233 empresas (94%), resultando 15 empresas con infracción.

La Región que registró el mayor porcentaje de multas fue la región de Los Ríos, con un 31%, seguida por la Región Metropolitana Oriente con 20% y la Región de Antofagasta con 19%. Las Regiones de Tarapacá, Coquimbo; Valparaíso, O'Higgins, Bío-Bío; Araucanía, Los Lagos, Aysén y Metropolitana Poniente no registraron multas.

Los resultados de la fiscalización de la D.T. por rama de actividad económica indica que los sectores con mayor nivel de multa fueron Electricidad, Gas y Agua, y Servicios Comunitarios, con el 100% y el 25% respectivamente, pero representaron sólo el 3% del total

de fiscalizaciones. El incumplimiento final más significativo fue registrado en el sector Educación, donde el 14% de las 21 fiscalizaciones terminaron con multa.

El sector Inmobiliario, Agricultura, Construcción, Hoteles y restaurantes, Manufacturas y Servicios comunitarios tuvieron sanciones finales entre el 5% y el 8%. Los sectores Comercio, Minería, Intermediación Financiera y Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones no registraron multas en este proceso.

Los resultados de este programa mostraron que en el 77,4% de las empresas fiscalizadas no se encontró infracción inicial, hecho que no confirmó la hipótesis de riesgo que señala que los trabajadores a honorarios (que cumplieran los criterios técnicos de selección), prestarían servicios bajo subordinación y dependencia, en forma permanente y se encontrarían en informalidad laboral, vulnerándose con ello los derechos laborales originados en el Código del Trabajo y sus leyes complementarias.

Este resultado de alto cumplimiento inicial podría explicarse, en parte, por el envío del correo electrónico, que podría haber debilitado la hipótesis de riesgo, al alertar a los potenciales fiscalizados respecto de la posibilidad de ser sujetos de una inspección de oficio y la búsqueda de soluciones por parte de éstos.

Esta experiencia podría corroborar, por otra parte, el alto poder coercitivo que ejerce la D.T. en los empleadores, activo que sustenta y refuerza la idea de generar mayor poder de fiscalización ex ante, basado en información tributaria y con la aplicación de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC's).

3. PROCESO DE COBRANZA ANTES DE QUE SE TORNE LITIGIOSA

La cobranza prejudicial corresponde a aquellas etapas que transcurre entre la fecha en que el empleador declara y no paga las cotizaciones previsionales (DNP) y la fecha en que la Administradora ingresa la demanda ejecutiva ante el Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional, aplicando la normativa vigente. Es un período amplio que abarca seis meses y donde se constata que existen varias intervenciones de distintas entidades.

Los ejecutivos de las AFP entrevistados coinciden en precisar que la cobranza prejudicial se ejerce desde la fecha de la declaración del empleador y no pago hasta el día 150; a las empresas que no han regularizado el pasivo a esa fecha se les genera la resolución de cobro y los antecedentes se envían a un estudio jurídico para ser presentados junto con la demanda ejecutiva ante el Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional, dentro de los 30 días restantes, si en este último mes el empleador no hace efectivo el pago de la deuda, que incluye intereses, reajustes y costas de la cobranza. El Tribunal asigna un RIT de ingreso y ordena entre otras acciones, la retención de impuestos del empleador moroso. Así se

completa el plazo de 180 días desde la fecha en que el empleador declaró y no pagó las cotizaciones de sus trabajadores.

Sobre las herramientas y procedimientos que ocupa la Administradora en la etapa prejudicial, se señala que ésta se apoya por medio del envío de cartas normativas informando la asignación a empresas de cobranza externas, adicionalmente la Administradora refuerza esta gestión por medio del envío de correos electrónicos mensuales a las empresas y se apoya la gestión de cobranza con acciones de call center especializado en contactar y cobrar a los deudores.

Del total de las Declaraciones y no Pago (DNP), en promedio llega a instancias judiciales entre un 20% y 25% del monto originalmente adeudado; dentro de este rango existen diferencias en las distintas AFP consultadas. En promedio, la recuperación alcanza a un 90%, aproximadamente, al mes 18.

En el caso de las DNPA entre el 2% y el 5% se registra como deuda real, lo que hace suponer de que al menos el 90% de la DNPA es acreditada o simplemente no es deuda. Esta información se informa a la Superintendencia de Pensiones mediante la Ficha Estadística Codificada Uniforme⁷⁵, FECU.

En complemento, y cumpliendo con la normativa vigente, el afiliado es informado cuatrimestralmente a través de la cartola, donde se registran los montos abonados en su cuenta, incluyendo la deuda que existe pendiente. Esta información está disponible en el sitio web de la AFP donde el trabajador puede acceder con su clave; en ciertos casos se le comunica directamente al afiliado por vía e-mail acerca de la deuda que mantiene su empleador.

Finalmente, en cuanto a las acciones de cobranza prejudicial que desarrolla directamente la Administradora, ésta envía cartas al empleador moroso, publica la deuda en el boletín laboral y gestiona prejudicialmente la deuda por empresas externas. Las AFP trabajan simultáneamente con varios estudios legales especializados en la cobranza, algunos de los cuales operan simultáneamente ofreciendo el servicio prejudicial y judicial. Ciertas AFP tienen integrado a un ejecutivo de la empresa de cobranza en sus oficinas, con la función de realizar el seguimiento y control de la deuda. Con las empresas de cobranza se firma un contrato de servicio ante Notario, luego del análisis técnico y de experiencia que deben acreditar y que además se les exige una boleta en garantía, todo ello aplicando la normativa de la SP referida a la contratación de servicios.

⁷⁵ La Ficha Estadística Codificada Uniforme (FECU) es un informe de los estados financieros en un formato estandarizado que se exige a las Administradoras de Fondos de Pensiones, para ser entregado en forma cuatrimestral a la autoridad supervisora con el fin de dar a conocer su desempeño en dicho período.

3.1. Cobranza Prejudicial en la DNP y en la DNPA

La declaración y no pago DNP y la declaración y no pago automático DNPA, son sustancialmente distintas una de la otra, toda vez que en la DNP la deuda se encuentra reconocida por el empleador, supone un “auto préstamo” que se configura al momento de no pagar la deuda dentro del plazo legal señalado.

En la figura de la DNPA, se presume que el empleador no declaró ni pago la cotización previsional de un período determinado, de uno o más trabajadores. Para configurar dicha presunción se deben realizar distintas acciones con el fin de acreditar el cese definitivo (p.ej. despido o renuncia) o la suspensión temporal (enfermedad o accidente, p.ej.) de la relación laboral.

3.2. Cobranza Prejudicial en la DNP

La cobranza prejudicial de la DNP de las cotizaciones, se inicia a partir del día hábil siguiente del cierre del período de declaración y no pago del mes correspondiente al devengo de las remuneraciones. Para ello las Administradoras deben utilizar todos los medios legales que estimen procedentes y aplicar toda la normativa dispuesta por la Superintendencia de Pensiones (SP) al respecto.

Por su parte, la SP, obliga a las Administradoras, una vez reconocidos los empleadores que declararon y no pagaron las cotizaciones, enviar al domicilio postal o a la dirección de correo electrónico de los empleadores morosos, avisos escritos recordándoles las cotizaciones previsionales pendientes de pago, incluido los reajustes e intereses a esa fecha y registrar la fecha de envío del aviso por cada período adeudado, en el archivo de Cotizaciones Declaradas y no Pagadas, dictar la resolución de cobro y luego presentar la respectiva demanda judicial al Tribunal.

Asimismo, las gestiones de cobranza prejudicial que realiza la AFP, se materializa por medio del envío de cartas normativas informando la asignación de las empresas de cobranza externas, el envío de correos electrónicos mensuales a los empleadores morosos y la publicación de la deuda en el boletín laboral –labor esta última que ejecuta la Dirección del Trabajo–, sin perjuicio de las acciones de cobranza que realicen las empresas subcontratadas.

La Administradora debe respaldar el aviso escrito enviado al empleador moroso, en cualquier medio que permita acreditar fehacientemente su envío en un período no inferior a cinco meses.

El plazo de 180 días para deducir la demanda en contra del empleador, puede ser anticipado por la Administradora, cuando sea en interés de los afiliados o éstos expresamente lo soliciten por escrito.

Finalmente, y como parte del diagnóstico que aporta este estudio, consultados los gerentes de las AFP por la tipología de las entidades empleadoras que aplican en forma sistemática el recurso de la DNP, hubo coincidencia en clasificar dentro de las principales, a las Corporaciones Municipales, y en algunos casos también a Municipalidades.

3.3. Cobranza Prejudicial en la DNPA

En cuanto a la declaración y no pago automática (DNPA), tal como se indica en la Circular N° 1504 de la SP⁷⁶, corresponde a una presunción. Ésta se produce cuando el empleador no realiza la declaración dentro del plazo establecido en el artículo 19 del DL 3.500 y, a partir de dicha fecha tendrá hasta el último día hábil del mes subsiguiente del vencimiento 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. Asimismo el empleador podrá efectuar en la Administradora el reconocimiento de la deuda previsional no declarada, para lo cual ésta deberá definir y aplicar un procedimiento de reconocimiento de la deuda previsional.

Por su parte, las Administradoras deben agotar las gestiones que tengan por objeto aclarar la existencia de cotizaciones previsionales impagas que no hayan sido declaradas, enviando al domicilio postal o la dirección de correo electrónico de los empleadores, avisos escritos recordándoles que disponen hasta el último día hábil del mes subsiguiente del mes en que debieron efectuar la declaración de cotizaciones, para acreditar el término o suspensión de la relación laboral con uno o más de sus trabajadores. Una vez concluido el proceso señalado anteriormente, las Administradoras deberán consultar a la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC) para verificar el término o suspensión de la relación laboral.

Las Administradoras deben generar un archivo computacional con los empleadores que no pagaron ni declararon las cotizaciones previsionales de aquellos trabajadores por quienes no existe aviso de término o suspensión de la relación laboral que lo justifique. Transcurrido el plazo de acreditación de cese o suspensión de la relación laboral sin que se haya acreditado ante la Administradora, se presumirá sólo para los efectos del artículo 19 del DL 3.500 que las respectivas cotizaciones están declaradas y no pagadas.

Una vez cumplido los requisitos de la presunción legal o reconocida la deuda previsional por parte del empleador, la Administradora debe aplicar el siguiente procedimiento:

- a) Incorporar al empleador en el archivo de cotizaciones declaradas y no pagadas, registrando por cada período adeudado la fecha de envío del aviso e incorporando un código para indicar que corresponde a una DNPA.

⁷⁶ Ver Título III, punto 3. Letra b) de dicha Circular.

- b) Iniciar la cobranza prejudicial de las DNPA, utilizando todos los medios legales que la Administradora estime procedente.
- c) Dictar la resolución de cobro.
- d) Presentar la demanda judicial al Tribunal respectivo, dentro de plazo de 180 días, contado desde el día de cierre del período en que se debió efectuar la declaración y no pago, incluyendo todos los trabajadores respecto de los cuales el empleador no haya acreditado el término o suspensión de la relación laboral.

Para los efectos de la aplicación de los reajustes, intereses y recargos a que se refiere el artículo 19 del DL 3.500, se entenderá que la deuda previsional se encuentra devengada desde el día de cierre del período en que se debió efectuar la declaración y no pago del mes correspondiente, esto es, el día 10 o día hábil siguiente de dicho mes.

La AFC tiene un rol complementario o de informante oficial frente a las AFP para verificar e informar sobre aquellas empresas y trabajadores afectados por la situación de DNPA. En los casos de despido, los dependientes que hagan uso del seguro de cesantía, y cuya condición no haya sido informada oportunamente a la AFP por el empleador, la AFC debe informar fecha de término de la relación laboral, y así aclarar una eventual DNPA. De parte de las AFP ni de la AFC se detectó problemas de comunicaciones en la aplicación de este cruce de información, la que opera a través de una casilla de información digital donde la AFC dispone la información para consultas de las AFP.

Previred colabora con las AFP en la etapa inicial de la gestión de cobranza pre-judicial, enviando comunicaciones a las empresas morosas, en conjunto con la Dirección del Trabajo, experiencia que ha sido bien valorada por la efectividad demostrada en la recaudación de la morosidad, para evitar que ésta se convierta en cobranza judicial.

3.4. Gestión de Cobranza Prejudicial de entidades Subcontratadas

Las AFP contratan a empresas de cobranza prejudicial y judicial especializadas para llevar a cabo la función que les exige la ley.

El marco de acción en estas materias, está total y absolutamente regulado en los contratos de prestación de servicios que suscriben dichas empresas externas con cada una de las Administradoras.

Por lo general, los contratos mencionados, que incluyen cláusulas de manejo confidencial de la información, determinan las siguientes funciones básicas:

- 1) Recepción y registro de las remesas de cobranza judiciales por medios electrónicos.

- 2) Recepción de las resoluciones físicas, que constituyen los títulos ejecutivos que sirven de fundamento en la presentación de las respectivas demandas ejecutivas previsionales en los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional (4), de los Tribunales del Trabajo donde no existen los anteriores y los Tribunales Civiles de competencia común donde no existen estos últimos.
- 3) En tal sentido estas empresas de cobranza, desarrollan las funciones prejudiciales de la siguiente manera:
 - a) Dentro del período de los 180 días para tener presentada la demanda judicial se avocan a efectuar acciones administrativas y pre-judiciales tales como: envío de cartas a la dirección postal de los empleadores morosos; llamadas telefónicas sistematizadas a través de un call center y envío de correos electrónicos con cartas de cobranza a todos los empleadores que registren correos electrónicos.
 - b) Para estos efectos recurren a bases de datos que complementen la información entregada por la AFP, obtenidos a través de páginas amarillas, guía verde y alternativamente el uso de DICOM.

Así entonces, una vez que a los empleadores se les agota el plazo legal, respecto del pago de la DNP o respecto de la acreditación de la DNPA, la Administradora está en condiciones de cumplir con la exigencia normativa e iniciar el proceso de Cobranza Prejudicial.

La gestión operativa que realizan estas entidades subcontratadas corresponde a que los primeros días del mes, los Estudios Jurídicos reciben y registran en sus sistemas los archivos correspondientes a la DNP o DNPA, según corresponda, del período antepenúltimo del mes en curso, para dar inicio a la recuperación prejudicial. Esta información corresponde al nombre del empleador y su RUT, el nombre del Representante y su RUT, el domicilio de éstos, el período y monto adeudado por el empleador y el número de serie con la cual la Administradora registra la deuda.

Cada semana, vía e-mail, los Estudio Jurídicos deben informar los pagos recibidos al supervisor de gestión operativa de la AFP, mediante archivo plano, detallando la gestión realizada frente a la cobranza, con los siguientes códigos:

- a) Vigente
- b) Desistimiento
- c) Pago

La recuperación informada por los Estudios, sirve de base a la Administradora para generar datos estadísticos, para evaluaciones de los mismos y de futuras emisiones del expediente de cobranza judicial.

Finalmente, el plazo de recupero de los períodos en cobranza prejudicial, vence el día anterior a la fecha de la asignación judicial, la cual corresponde a 30 días antes del vencimiento del plazo de 180 días para ingresar la demanda.

3.5. Instituto de Previsión Social

El IPS aplica un procedimiento integrado y conjunto de cobranza de las cotizaciones previsionales impagas de FONASA, IPS e ISL, que se hace en base de las declaraciones de los empleadores, los cuales aplican una planilla única, que incluye la deuda de las tres entidades, independiente de que cada registro de deuda contenga cotizaciones de una o más de estas Instituciones.

En relación al procedimiento de cobranza interesa destacar los siguientes puntos de la gestión del ISP:

- a) Históricamente las deudas no se han discriminado por Institución. La cobranza se hace a base de las declaraciones de los empleadores, los cuales tienen una planilla única, que incluye la deuda del IPS, ISL y FONASA y lo mismo ocurre con las actas de fiscalización y otros orígenes de deudas como reliquidaciones, traspasos de AFP, cobranzas instruidas desde tribunales, etc.
- b) La cobranza de la deuda prejudicial y judicial es asignada a abogados institucionales y a empresas de cobranza externas. Los primeros a través de todo el país y los segundos para complementar la gestión en la Región Metropolitana.
- c) Los abogados institucionales asumen la cobranza de las urgencias como son los reclamos a través de tribunales y de los juicios laborales, en que los trabajadores pueden cobrar deudas previsionales, deudas de organismos públicos y reclamo de trabajadores que se encuentran en proceso de jubilación, siendo dichas cotizaciones determinantes en la obtención de los beneficios.
- d) A los abogados externos se les entrega la cobranza de deudas correspondientes a declaraciones de los empleadores y actas de fiscalización de la Región Metropolitana, deudas de flujo desde el año 2008 y con arrastre de deudas antiguas, si ese empleador tiene deuda histórica. No hay adjudicatarios externos en regiones.
- e) No se asignan a cobranza judicial los empleadores fallecidos, en quiebra y los que tengan una deuda inferior a \$ 20.000.

Finalmente, la llamada **Cobranza Previsional Histórica**, también a cargo del IPS, y que tiene por objeto aclarar la existencia de cotizaciones de seguridad social impagas y recuperar la

deuda al sistema previsional antiguo, con los registros de 1960 a 1979 (previo a la puesta en marcha del actual sistema previsional), computa los siguientes resultados a noviembre de 2014:

Periodo de Gestión	Monto Nominal Asignado	Monto recuperado	% de recuperación	N° Resoluciones Asignadas	N° Demandas presentadas
Marzo 2013 / Noviembre 2014	\$ 2.714.349.476	\$ 142.691.003	5,3%	130.708	3.120

Fuente: IPS, División de Planificación y Desarrollo, Ord. N° 18.431, 12.12.2014

3.6. Rol de la Dirección del Trabajo en esta etapa

Como ya se señaló, corresponde a la Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento de estas obligaciones frente a los empleadores, estando investidos sus Inspectores de la facultad de aplicar las multas que determina la ley, las que serán reclamables de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 503 y siguientes del Código del Trabajo.⁷⁷

El hecho de no cumplir el empleador o la entidad pagadora de subsidios con esta declaración de cotizaciones previsionales, o si ésta es incompleta o errónea, motiva una sanción: multa a beneficio fiscal de 0,75 UF, por cada trabajador o subsidiado, cuyas cotizaciones no se declaren o cuyas declaraciones sean incompletas o erróneas⁷⁸.

La Dirección del Trabajo desde el año 2008 en adelante –a partir de la aplicación de la Ley 20.255 que, entre otras materias, dio origen a las DNPA- hasta la fecha, ha venido realizando funciones de fiscalización a los empleadores presuntamente morosos, constituyéndose uno de los escoyos que se deben salvar muy prontamente en el sistema previsional. No obstante, esta Dirección ha decidido comenzar la fiscalización remota en el campo previsional dado su alto nivel de infracción⁷⁹.

De acuerdo a la información publicada por la Dirección en su portal web, actualmente en Chile hay 346.287 empresas con deuda presunta y 999.843 trabajadores afectados. De ese total de empleadores, 100 mil son personas naturales (posiblemente la mayoría en el sector de trabajadoras de casa particular) y 250 mil son personas jurídicas.

El Director del Trabajo relevó la importancia de la fiscalización previsional informando que el año 2013 fiscalizaron a 108 mil empresas, de las cual cerca del 30% de las fiscalizaciones totales hechas por la DT tuvo que ver con la elusión y evasión del pago de cotizaciones. De este 30%, resultaron que el 6,2% fueron asalariados sin contrato y 9,4% asalariados con contrato, pero sin cotizaciones; el 13,8% trabajadores con cotizaciones con renta inferior a la real y el 0,2% trabajadores a honorarios.

⁷⁷ Decreto Ley N° 3.500, op.cit., artículo 19 incisos 8° y 9°.

⁷⁸ Ibidem, artículo 19, inciso 7°.

⁷⁹ Información obtenida en la página web de la Dirección del Trabajo, <http://www.dt.gob.cl/prensa/1618/w3-article-104289.html>

Ese mismo año las multas cursadas alcanzaron un monto total de \$ 1.139.669.525, mientras que a septiembre del presente año ya se superan los 880 millones de pesos⁸⁰.

En esta misma línea, la Dirección del Trabajo ha iniciado la aplicación del Programa Nacional de Fiscalización Electrónica Contra la Evasión y Elusión Previsional, programa electrónico, con tratamiento remoto y centralizado por el Departamento de Inspección y de Tecnologías de la Información.

Para la aplicación de este programa, se han seleccionado al azar ocho mil (8.000) RUT de empresas, los cuales son consultados electrónicamente sobre la existencia de deuda previsional (DNPA) en los registros de las distintas Instituciones Previsionales. Las empresas que no presenten DNPA son comunicadas mediante correo que fueron objeto de esta fiscalización electrónica no detectándoseles infracción. Las empresas que presentan DNPA se les comunica, mediante correo electrónico de la DT, que se encuentran en infracción y que tienen un plazo de 30 días corridos para hacer la declaración, la aclaración y/o rectificación de la deuda constatada respecto de los trabajadores de la empresa, los períodos, institución y montos que se detallan en archivo que la D.T. les adjunta.

También, se indica en ese correo, un nombre, teléfono y/o correo electrónico, que les permite formular consultas y recibir orientación para hacer la declaración, la aclaración y/o rectificación de la deuda.

Pasado el plazo (30 días), la DT procede a realizar una nueva consulta electrónica a estas empresas en infracción en los registros de las distintas Instituciones Previsionales y respecto de los trabajadores que se constató DNPA. En el caso que la empresa haya declarado, aclarado y/o rectificado la DNPA, se le notifica que la fiscalización ha concluido sin multa.

Si la empresa mantiene la situación de infracción, sea total o parcialmente, se procede a notificar por correo certificado las multas por no declarar oportunamente las cotizaciones previsionales en AFP y/o AFC, cuyos montos ascienden a 0.75 UF y 1 UF respectivamente, por cada trabajador y cada mes involucrado (Artículo 19 del D.L. N° 3.500, de 1980 y art. 10 Ley 19.728).

La empresa sancionada, tiene 30 días para interponer los recursos administrativos que estime convenientes, así como 15 días hábiles para reclamar judicialmente de la misma. Si dentro del plazo de estos 30 días la empresa corrige la infracción, la sanción será rebajada al mínimo (0.2 UF). En caso de no corregir, la multa es ejecutoriada. Todos los recursos, tanto administrativos como judiciales que se deriven de la aplicación de este nuevo procedimiento son tramitados en el nivel central de la Dirección del Trabajo.

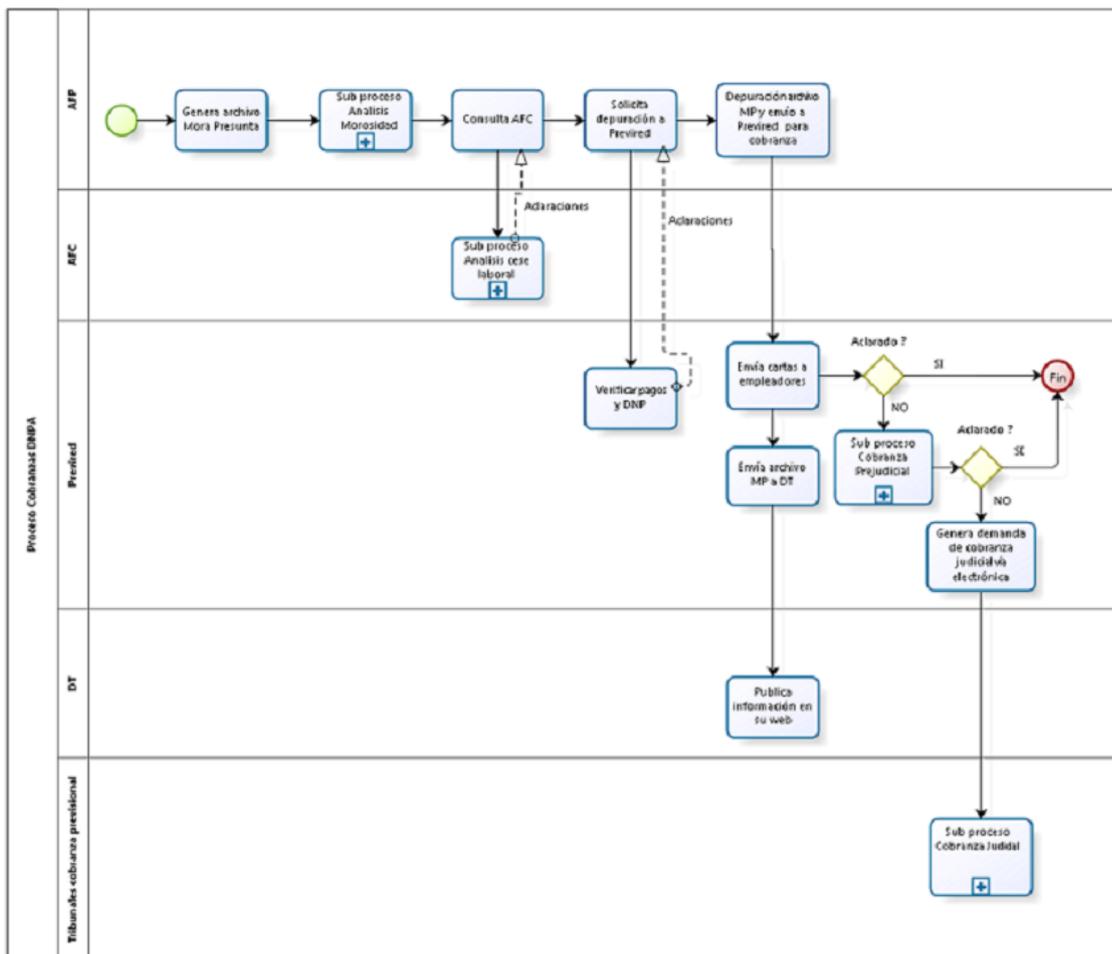
⁸⁰ Información obtenida en la página web de la Dirección del Trabajo, <http://www.dt.gob.cl/prensa/1618/w3-article-104289.html>

La meta, que se ha impuesto la Dirección del Trabajo es lograr fiscalizar por esta vía a las 346.287 empresas durante el año 2015. Para ello, se creará una unidad especializada que profundizará este tipo de fiscalización electrónica.

Esta nueva práctica de fiscalización, más cercana al enfoque ex ante que ex post, constituye una innovación y por ser de reciente aplicación no se cuenta con datos estadísticos para su evaluación empírica, pero sí demuestra cómo las TIC's pueden contribuir a la fiscalización oportuna de la deuda previsional.

Por otro lado, esta modalidad de inspección podría resolver otro cuello de botella que observaron los ejecutivos de las AFPs entrevistados con motivo de este estudio, cual es que sus denuncias tradicionales por DNPA a la D.T., dada el enorme número de éstas registran, no pueden ser resueltas por la autoridad fiscalizadora, dado que exceden su capacidad de operación de inspección en terreno, lo que corrobora uno de los puntos destacados en el estudio base de la U. de Chile.

FIGURA Nº 1-8: DIAGRAMA DEL PROCESO DE COBRANZA DNPA



3.7. Fin de la Cobranza Prejudicial e Inicio de las Cobranza Judicial

La cobranza Prejudicial termina con la dictación de la Resolución de cobro la cual debe emitir la Administradora en el plazo que corresponden según sea DNP o DNPA, esto es, al menos 30 días antes del vencimiento del plazo de 180 días para ingresar la demanda.

En efecto, tratándose de la DNP la administradora se encuentra facultada para emitir la resolución de cobro a partir del día siguiente que vence el plazo para la declaración y no pago de las cotizaciones previsionales, esto es, dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron la remuneraciones o rentas afectas a aquéllas, sin embargo, normalmente la resolución se emite después de los 150 días y una vez que las acciones prejudiciales han terminado.

En cambio, en la DNPA la resolución se genera a partir del transcurso del plazo de acreditación de cese o suspensión de la relación laboral, sin que se haya acreditado dicha circunstancia, esto es, a partir del quinto mes.

Luego, en ciertos casos especiales, pero que no constituyen acciones de cobranza prejudicial, la resolución de cobro se genera una vez que se tiene conocimiento de la obligación que tenía el empleador de declarar y pagar las cotizaciones previsionales, estas situaciones provienen de una acción promovida por el trabajador cuando existe un **Reclamo Administrativo**, Un **Reclamo Judicial**, una **Sentencia Firme del Tribunal del Trabajo** que ordene el pago de éstas o una **Sentencia judicial que declara la liquidación de la empresa deudora**, cuando esta es ejercida por algún acreedor en contra del deudor⁸¹.

También se puede generar la resolución de cobro por una acción de **Fiscalización de la Dirección del Trabajo** que practique en las faenas del empleador por cotizaciones previsionales impagas.

Finalmente, la resolución de cobro puede ser generada por **Cotizaciones impagas originadas por descuadratura de Planillas** y que corresponde a aquellas cotizaciones para el Fondo de Pensiones que se encuentran impagas, como consecuencia de errores incurridos por los empleadores al cotizar en una AFP una cantidad menor que la totalizada en las planillas de detalles, y cuando los empleadores efectuaron el pago de cotizaciones previsionales con

⁸¹ La Ley 20.720 que “sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización y liquidación de empresas y personas, y perfecciona el rol de la superintendencia del ramo”, fue publicada en el Diario Oficial el día 9 de Enero de 2014 y comenzó a regir el día 9 de Octubre del presente año, viene a sustituir y derogar el actual libro cuarto del Código de Comercio o la Ley 18.175 (Antigua ley de quiebras). En este caso, las Administradoras deben verificar sus créditos de acuerdo a las normas establecidas en los artículos 170 y siguientes de la Ley 20.720 sobre Reorganización y liquidación de empresas y personas. Las Administradoras tienen un plazo de 30 días, contado desde la fecha de la publicación de la resolución de liquidación en el Boletín Concursal, para verificar sus créditos y alegar sus preferencias ante el respectivo tribunal que conozca de ella.

Cheque Protestados, caso en el cual sus respectivas planillas de pago asociadas a esos cheques fueron retiradas del proceso de recaudación

3.8. Oportunidad y forma de pago.

La deuda previsional que registran los empleadores morosos, sea esta DNP o DNPA o de cualquier otro origen, según lo señalado anteriormente, no puede acogerse a un programa de pago especial para dar cumplimiento a las obligaciones pendientes del empleador

En efecto, el artículo 19 del DL 3.500 dispone que la obligación previsional debe pagarse una vez devengada la remuneración y dentro del plazo ya analizados en los apartados anteriores. De no existir pago alguno, la deuda previsional genera reajustes, intereses y recargos, los cuales se pagan conjuntamente con la obligación previsional. Así entonces, la deuda previsional no admite que dicho pago sea realizado en cuotas y de otorgarse esta facilidad, debería ser autorizarlo en forma expresa por el legislador.

En el transcurso de aplicación del sistema de capitalización, en solo dos oportunidades el legislador ha dado facilidades de pago a los empleadores morosos y ello ha sido producto de un ciclo económico difícil. Nos referimos a la post crisis económica de 1999, en el año 2002, y al terremoto del año 2010, que afectó a la zona Centro-Sur del país. En el año 2002 se dictó la Ley 19.720 que le permitió a los empleadores morosos convenir con las Instituciones de Previsión y Seguridad Social la deuda impaga,

Y durante el año 2010 se permitió a los empleadores morosos celebrar convenio de pago, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 20.446, publicada en el Diario Oficial del 3 de Julio de 2010. En efecto, sólo podría estar afectos a este convenio los períodos adeudados durante todo el año 2009 y hasta Mayo/2010 (o hasta el mes anterior a la celebración del Convenio), lo que implicó que con la celebración del convenio se suspendió el curso del juicio, manteniéndose vigente los embargos y medidas precautorias ya decretadas hasta que el convenio esté completamente cumplido.

En cuanto a las causales de caducidad del convenio, se señaló en la ley que el no pago de tres cuotas del convenio, o alguna de las cotizaciones devengadas a partir del mes de Junio en adelante, o del mes de celebración del convenio en adelante, según sea el domicilio del empleador, hará caducar el convenio. También caducará éste último si el empleador no paga la cuota penúltima, última y/o de ajuste, aun cuando no totalicen tres cuotas.

3.9. Cuellos de Botella en la cobranza prejudicial.

En el proceso de investigación y de entrevistas a las instituciones previamente mencionadas, se pudieron registrar diversos cuellos de botella que obstaculizan la cobranza prejudicial, así por ejemplo en la AFP Habitat, al ser consultado sobre el control de los pagos por Ley Bustos, se señaló que como Administradora no pueden acreditar que el pago

repcionado está acogido a la Ley Bustos, ya que para acreditar esto tienen que contar con el Finiquito del Afiliado, el cual se genera de manera posterior al pago de las cotizaciones. Lo anterior hace suponer que el Finiquito no es debidamente registrado o informado, por la misma situación es que, del total de la DNPA, en esta AFP, el 90% aproximadamente corresponde a situaciones de término o cese de la prestación de los servicios, lo que corresponde a una deuda incierta.

En cuanto a la eventualidad de centralizar la cobranza de todas las AFP en un organismo especializado, la AFP Habitat opinó que esta medida podría tener como consecuencia una importante disminución en la recuperación, producto de la baja y nula competencia que existiría, además del problema en la prelación de los pagos. La misma situación sucede respecto de organismos coadyuvantes hacia las empresas de cobranza, para brindar información relevante de los empleadores que tengan como objetivo mejorar la gestión de cobro, ya que sostiene que esto encarecería el sistema, pues la información del empleador debe ser proporcionada por las distintas Administradoras.

Otro de los cuellos de botella ha sido la experiencia de las Administradoras en la afiliación y pago de cotizaciones de los trabajadores independientes, toda vez que la industria registra una baja afiliación y escasos pagos por este concepto. La aplicación de la cobranza judicial a este tipo de afiliados, se estima con poco éxito de pago, dado que el deudor y afectado es la misma persona, y sería impracticable demandarse a sí mismo.

Lo anterior, es lógico pensar que el resultado de esta gestión de cobranza es y será ineficaz, ya que el Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional se ha unificado en este sentido y, ha instruido limitar o rechazar la demanda ejecutiva previsional cuando el demandado y beneficiario de las cotizaciones previsionales adeudadas es la misma persona.

Otro cuello de botella, es la instancia de fiscalización, ya que por una parte una proporción de empleadores no es habido durante el proceso, por desconocerse su actual dirección comercial y por otra, un alto número de empresas eluden o evaden el pago de cotizaciones. Sin embargo, a pesar de ser informada la Dirección del Trabajo de los empleadores morosos, no ha existido hasta la fecha una unidad especializada que tenga como objetivo fiscalizar y sancionar a las empresas infractoras y, de hacerlo, se ha hecho de manera parcial.

En las cuatro AFP entrevistadas existe coincidencia de apreciaciones en que la información reportada por DNPA a la DT tiene muy baja recepción operativa en este organismo, porque dada la magnitud de la información mensual reportada, la DT es incapaz de procesar todas las denuncias, dada sus limitaciones de personal de fiscalización en terreno.

4. COBRANZA JUDICIAL

La creación de los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional ha sido parte de una de las reformas procesales más exitosas en Chile y en América Latina, en que se ha pasado de un modelo de juicio formalista a otro ordenando por los principios procesales y conforme a una estructura diseñada desde la ley, que ha redistribuido los poderes procesales afirmando el carácter público de la tutela judicial efectiva.

Con todo, una de las dificultades que se ha podido observar que mientras el juicio declarativo que recae en los juzgados de letras del trabajo ha reducido fuertemente los tiempos de tramitación, en el juicio de ejecución se ha producido un cuello de botella que retarda la satisfacción de los créditos, lo que alcanza no solo a aquellos de carácter previsional, sino también, en los casos en que la ejecución recae en el tribunal de cobranzas, en los créditos laborales sea que provengan de sentencias dictadas en juicio declarativo como de otros títulos ejecutivos.

4.1. El juicio ejecutivo previsional

El juicio ejecutivo previsional, es sustanciado por la Ley N° 17.322 sobre Normas para la Cobranza Judicial de Cotizaciones, Aportes y Multas de las Instituciones de Seguridad Social, el cual dispone un procedimiento sumario, breve y concentrado y que tiene por objeto la ejecución del crédito previsional, y que se caracteriza por la limitación de las excepciones que puede oponer el demandado, la limitación en los recursos procesales y la carga de consignación al momento de apelar de la sentencia definitiva, la retención de impuestos como medida cautelar, la dictación de apremios personales como es el arresto, la solidaridad en el pago de ellas, la declaración de negligencia en el cobro de las cotizaciones y el privilegio de pago.

En la primera etapa de este juicio se discute la obligación previsional, en cuanto a su obligación de pago o la extinción de la misma por medio de las excepciones que se pueden oponer; y en la segunda etapa del proceso, se caracteriza por ejercerse las acciones forzadas, en cuanto al apremio del deudor. Con todo, la oposición de excepciones es muy baja.

4.1.1. Normas de Procedimiento Judicial

La modificación en el año 2006 de la Ley N° 17.322 no alteró el modelo de juicio ejecutivo contenido en su texto primitivo de 1970, en cuanto a los principios que son propios del juicio del trabajo, especialmente el de impulso procesal de oficio, que obliga al juez a disponer de todas las medidas destinadas al curso progresivo de los autos. Lo anterior es relevante en la especie, pues, una de las causas de retraso en los juicios ejecutivos es

precisamente que, quedando el proceso sujeto al impulso de la parte (demandante, pues el demandado no tendrá interés en apurar el juicio), éste no se expresa o bien no es equivalente al que puede darle el juez. De ahí que no se cumple el itinerario tentativo que nace de cada una de las fases o actuaciones procesales propias del juicio ejecutivo.

La posibilidad de accionar a través de una demanda conjunta, entre distintas entidades previsionales afectadas por el no entero de sus respectivas cotizaciones respecto de un mismo trabajador, no está contemplada y presenta una serie de complejidades que la hace improductiva, y no aconsejable. En efecto, no queda claro quien la asumiría : ¿ La AFC? , ¿la AFP con mayor deuda?, o ¿deben actuar todas conjuntamente en la demanda, con la complejidad que ello conlleva?; además los tribunales exigirían la presencia de todas las entidades involucradas por tratarse de conceptos pecuniarios distintos. Asimismo, en caso de consignación del empleador, ¿cómo se distribuiría el pago?, si consideramos que por esencia se trata de deudas de tracto sucesivo en las que deben pagarse primero las deudas más antiguas, lo que aumenta el problema cuando las consignaciones son parciales, que es lo habitual en este tipo de juicios.

4.1.2. Excepciones en juicio y prueba

El demandado puede defenderse en juicio oponiendo las excepciones contenidas en el artículo 5° de la ley, las que son sustancialmente menos de aquellas que contempla el juicio ejecutivo regido por el Código de Procedimiento Civil. Asimismo, cuando se opone la excepción de pago se exige que se enuncie el principio de prueba por escrito en el que ella estaría amparada.

Cuando se acogen a tramitación las excepciones, debe el demandado acreditar ante el tribunal su procedencia, de manera que en su caso, el tribunal mediante calificación de la prueba rendida las acoja; en caso contrario, se seguirá con la ejecución.

Rechazada las excepciones o si éstas no se han opuesto, se sigue con la ejecución, con la traba del embargo con el auxilio de la fuerza pública.

4.2. Gestión de Cobranza Judicial de entidades Subcontratadas⁸²

Las Administradoras contratan a empresas de cobranza judicial para llevar a cabo la función de la cobranza ejecutiva previsional de acuerdo a las acciones de cobro sustanciadas por la Ley 17.322.

Una vez terminada la fase prejudicial la Administradora emite la resolución de cobro y envía al Estudio Jurídico, asignando las resoluciones de acuerdo a la región de competencia de éste. Una vez recibidos los archivos magnéticos y las resoluciones de cobro, los Estudio

⁸² Esta gestión de cobranza se complementa con la explicada en el punto II.5.5.4.

Jurídico deben iniciar el proceso de cobranza judicial, presentando las respectivas demandas ejecutivas en los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional o los Juzgados de Letras del Trabajo según corresponda.

Por lo general, los contratos mencionados determinan las funciones esenciales que deben desarrollar, tales como:

- 1) Registrar en los sistemas computacionales las causas ejecutivas que se tramitan ante el Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional.
- 2) Registrar en los sistemas computacionales, el detalle de la resolución asignada, con precisión del nombre y Rut la empresa, número de la resolución, el período y monto adeudado, nombre del tribunal, RIT o ROL del expediente.
- 3) Registrar en forma codificada las actuaciones procesales relevantes que se registren en el proceso ejecutivo, tales como: fecha de la presentación de la demanda, fecha de la dictación del mandamiento, fecha del encargo de la notificación al receptor judicial, fecha de la notificación de la demanda, fecha de la presentación de excepciones si corresponde, además de la contestación, el auto de prueba y la sentencia, fecha de la consignación, fecha del embargo y Retiro de bienes, fecha en que se despacha orden de arresto, entre otras gestiones pertinentes propias del proceso ejecutivo.

4.3. Situaciones Especiales que deben realizar los Estudios Jurídicos

4.3.1. Inicio de las Acciones de Cobranza Judicial

En ningún caso los Estudios Jurídicos pueden ingresar una demanda pasados los plazos que establece la Circular N° 1504 de la Superintendencia de Pensiones, la que establece un plazo máximo de 180 días contados desde el día de cierre del período de Declaración y No Pago DNP del mes correspondiente.

Una vez ingresada la demanda al Tribunal, deberá continuarse con las acciones judiciales de forma inmediata, sin embargo, en algunos casos esta demanda es ampliada las veces que sea necesario, a fin de acumular un monto adeudado que sea equivalente o superior al gasto de notificación de la demanda.

Por su parte, el Estudio Jurídico a cargo de la cobranza judicial, solo están facultados para ejercer las acciones de cobro judicial de las cotizaciones previsionales, por lo que no pueden conceder prorrogas o esperas a empleadores morosos, ni aún a pretexto de abonos o pagos parciales a la deuda.

El marco de acción en esta metería, está total y absolutamente regulado en los contratos de prestación de servicios que suscriben dichas empresas externas con cada una de las Administradoras.

4.3.2. Autorización de órdenes de arresto

Cada vez que el proceso judicial se encamine hacia la solicitud del arresto en contra del empleador o su representante, los Estudio Jurídico deben solicitar autorización a las Administradoras, mediante una solicitud formal de apremio, detallando los antecedentes que hacen posible autorizar el arresto. Esta solicitud debe contener al menos:

- a) Ficha con el estado procesal del juicio que requiere del apremio.
- b) Fecha de Solicitud.
- c) Razón Social del empleador y RUT.
- d) Nombre del representante legal y RUT.
- e) RIT del proceso judicial y nombre del Tribunal.
- f) Fecha de la presentación de la demanda, y
- g) Monto adeudado.

Esta solicitud es contestada por la Administradora señalando las solicitudes de arrestos autorizadas e indicando las solicitudes denegadas. Estas últimas muchas veces corresponde a deudas acreditadas directamente, cambio de representante legal o cualquier otro motivo.

4.3.3. Reclamos Judiciales del Trabajador

Ante la presentación de un Reclamo Judicial, interpuesto por un trabajador o el Sindicato o Asociación Gremial a que se encuentre afiliado, los Tribunales de Justicia emiten una resolución judicial, ordenando se notifique a la Administradora, adjuntando la resolución que da curso al Reclamo Judicial, para que la AFP informe en un plazo de 30 días contados desde su notificación, si ha ejercido las acciones de cobro judicial en contra de determinados empleadores, bajo sanción de ser declarada negligente en el cobro. La emisión de resoluciones de cobro por los periodos reclamados se despacha al Estudio asignado, adjuntando una carta explicativa de las acciones que debe ejecutar el Estudio Jurídico, además de todos los antecedentes relevantes.

Posteriormente, el Estudio Jurídico debe hacerse parte en el Reclamo Judicial, informando al Tribunal que la Administradora, está actualmente ejerciendo acciones de cobro por los períodos reclamados, si se trata de DNP o en caso que no las haya, informará que producto de la notificación del referido Reclamo Judicial, ha iniciado acciones de cobranza, informando el RIT de ingreso de demanda o en su defecto, señalado al Juez del Reclamo que se encuentra a la espera del otorgamiento del RIT de ingreso.

Por regla general, el Estudio tiene un plazo máximo de 5 días hábiles para efectuar la presentación instruida por la Administradora. Excepcionalmente, el plazo para realizar la referida presentación disminuirá o aumentará, dependiendo de la celeridad que el Reclamo Judicial exija.

4.3.4. Pago por consignación Judicial

Cada vez que el empleador consigne en la cuenta corriente del Tribunal, se pagando en forma parcial o totalmente la deuda, el Tribunal deberá confeccionar una liquidación de deuda, con posterioridad a la recepción del pago por consignación, si es que corresponde.

El Estudio Jurídico, por su parte, en forma permanente revisará el expediente en Tribunales y en el portal web del poder judicial y los estados diarios que le son enviados por estos mediante correo electrónico y demás notificaciones electrónicas que se realicen. Producto de lo anterior, dará cuenta a la AFP de las consignaciones y procederá a solicitar el giro de cheque al Tribunal y finalmente deberán confeccionar una carta de consignación que al menos contenga los siguientes antecedentes:

- a) RUT del Empleador.
- b) Nombre del empleador.
- c) Período adeudado (mes y año).
- d) Fecha de liquidación del Tribunal.
- e) Fecha de la consignación.
- f) RIT o ROL de la causa.
- g) Fecha de solicitud del giro del cheque, y
- h) Fecha de retiro del cheque en el Tribunal.

Lo anterior, debe realizarse dentro de los plazos que señalado la Superintendencia de Pensiones, lo que implica que el Estudio Jurídico deberá solicitar al Tribunal el giro del cheque dentro de un plazo de 5 días hábiles contado desde el día hábil siguiente al que se practicó la consignación en el Tribunal.

El Estudio Jurídico deberá retirar los pagos o abonos consignados en el Tribunal, dentro de un plazo de 5 días hábiles, contado desde el día hábil siguiente en que el Tribunal efectuó el giro de cheque.

Lo anterior es estrictamente fiscalizado por la Superintendencia de Pensiones quien registra diariamente las consignaciones efectuadas en el Tribunal con indicación del beneficiario, a quien además se debe informar en forma mensual de todas las consignaciones retiradas y en los plazos efectuados.

4.4. Cuellos de botella normativos y jurisprudenciales

Respecto de la aplicación que realizan nuestros Tribunales de Justicia en materia de cobranza de cotizaciones previsionales, es necesario advertir ciertas trabas normativas y jurisprudenciales que lo afectan, del que necesariamente se deben asumir determinadas decisiones de política pública, en términos que permitan la efectiva vigencia del derecho.

4.4.1. El crecimiento desmesurado de las deducciones de las remuneraciones del trabajador: el artículo 58 del Código del Trabajo.

La Dirección del Trabajo ha interpretado el artículo 58 del Código del Trabajo, en cuanto a los límites y forma de aplicación, de acuerdo al Dictamen Ordinario N° 4472 de 11 de noviembre de 2014 de la Dirección del Trabajo.

En síntesis, lo que se plantea es que el legislador ha establecido un orden de prelación y que éste queda determinado por los topes de 30 y de 15% adicionales, con lo que en todo caso, no se puede exceder de 45% de la remuneración del trabajador, ello sin considerar el monto que pueda decretarse judicialmente a título de pensiones alimenticias decretadas de acuerdo a ley.

Las deducciones producto de pago de Créditos Sociales otorgados por Cajas de Compensación no se computan dentro de estos límites, pues tienen una fuente legal distinta, y se realizan con preferencia que estos últimos.

Esto significa que la ley dispone los límites, los que pueden exceder más de la mitad de las remuneraciones de los trabajadores, con lo que se disminuye el monto que efectivamente percibirá.

Atendidos los límites legales, el empleador debe hacer la deducción en cada uno de los órdenes en forma proporcional, con lo que habitualmente quedan montos adeudados sin descontar que no resulta posible deducir al mes siguiente, primero porque lo probable es que se produzca la misma situación y en seguida porque el empleador no puede hacerlo respecto de las remuneraciones pasadas, debiendo el empleador asumir el cargo de éstas, cuando se trata de sumas previsionales no descontadas en su oportunidad.

Asimismo, se debe considerar que en algunos casos, bajo la apariencia de determinadas autorizaciones que el trabajador hace, como es el caso de las cotizaciones sindicales, en rigor se están pagando deudas distintas a aquellas que se generan en la afiliación sindical, como es el caso de los convenios que las organizaciones sindicales asumen con determinadas casas comerciales, sin que ello pueda discutirse.

Recientemente se ha agregado por ley a iniciativa parlamentaria nuevos descuentos, los que incrementan el total de los mismos, como ocurre con los préstamos destinados a elevar la calificación profesional del trabajador, cuestión ésta de interés social pero que agrava la situación, sin perjuicio de que en el futuro puedan autorizarse por ley nuevas deducciones.

4.4.2. Judicialización de la cobranza previsional

No resulta posible establecer las causas de la judicialización de la cobranza previsional sin hacer referencia al punto de partida, cual es, el tenor del artículo 58 del Código del Trabajo que establece las normas de descuento, retención y pago de las cotizaciones previsionales y de los restantes créditos respecto de los trabajadores, puesto que lo que esa norma legal regula en el capítulo de la protección de las remuneraciones, es la forma, límites y distribución de los compromisos que por ley o por el acuerdo de voluntades se asumen como de pago de los trabajadores. Se trata de una norma propiamente de carácter tutelar en cuanto que beneficia a los trabajadores al establecer esa regulación, pero que en definitiva no depende sólo del trabajador, desde que el empleador es el agente retenedor.

Una explicación probable de la judicialización de los créditos previsionales es probablemente el incumplimiento de parte del empleador en el pago de las mismas a las instituciones de seguridad social, cuando los mecanismos administrativos o institucionales no han dado resultado. Sin embargo, tal explicación puede matizarse, toda vez que es el propio artículo 58 el que ha tenido un desarrollo de contenido relevante, desde que a los descuentos obligatorios contenidos en su texto primitivo, es posible agregar aquellas modificaciones que ha experimentado y que facilitan el descuento de otros créditos en contra de los trabajadores, pero que responden a acuerdos a los que ha llegado el trabajador, negocios jurídicos que pasan a gozar de un régimen preferencial, pues al autorizarse su “descuento por planilla” se le concede a lo menos una ventaja que otros negocios del trabajador no tienen, pero que además a la vez que aumentan el monto a descontar, disminuye el líquido a percibir, lo que plantea no solo un problema para el trabajador, también para el empleador, pues si se considera el tope de 45% total sumado a pensiones alimenticias que no forman parte de los límites deductivos, el trabajador percibe sumas que en definitiva no le permiten asumir el costo de la vida personal y familiar. Es posible que por ello se tienda a desprevisionalizar la contraprestación del empleador a través de pactos de asignaciones de movilización o de colación que no tienen el carácter de imponibles, o simplemente el empleador no hace el total de los descuentos que han procedido.

4.4.3. La precarización laboral y desconocimiento de los derechos previsionales

La precarización laboral y desconocimiento de los derechos previsionales desde las doctrinas judiciales que declaran que una relación laboral no lo ha sido y desde las políticas de derecho orientadas a la no aplicación de las normas laborales y derechos previsionales es el tema a abordar.

En el primero de los casos, se trata de la aplicación de la teoría del acto propio con fuente en los antiguos brocardos que se incorporan después en la aplicación del principio general del derecho de la buena fe, que es propio del ordenamiento jurídico y que cierta

jurisprudencia todavía vigente, extiende a las relaciones laborales, lo que no ocurre en el derecho comparado y que no tiene adhesión en la doctrina civilista extranjera.

En síntesis este brocardo plantea que no resulta lícito ir en contra de los actos propios, esto es, de aquellas actuaciones dentro de la esfera de los negocios jurídicos, que dan cuenta de una determinada conducta que se ha estimado por las partes de un contrato como lícita y que después no puede ser desconocida por una de ellas.

Es el caso de trabajadores que suscriben un contrato civil de arrendamiento de servicios (de honorarios) distinto del contrato de trabajo, no obstante encontrarse en una situación de dependencia o subordinación, elemento éste de la esencia del contrato laboral. De este modo, aun cuando se acredite en juicio que concurrió el elemento de la dependencia o subordinación, se rechaza la demanda del trabajador, con lo que se le priva de los derechos laborales, entre éstos, los propiamente previsionales.

Una situación similar se registra cuando se aplica la doctrina de la sentencia constitutiva, que estima que el fallo que se dicta cuando sólo en la sentencia se declara la relación laboral, ésta solo se aplicará a partir de que quede ejecutoriado el fallo, aunque en estos casos, los tribunales han ordenado el pago de las cotizaciones previsionales. Una corriente minoritaria hasta la fecha, estima que la sentencia tiene el carácter de declarativa y no constitutiva, en el sentido de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 del Código del Trabajo, toda relación jurídica que reúna los elementos propios del contrato de trabajo debe presumirse como laboral (Ídem).

Finalmente también se producen los efectos negativos desde los derechos previsionales en la contratación pública y municipal en la que se admite que las entidades públicas contraten a honorarios pasando éste a ser el estatuto aplicable a esos trabajadores, vínculos que permanecen en el tiempo con la consecuente privación de derechos previsionales y laborales a los trabajadores, ocurriendo lo mismo con los trabajadores a contrata de la administración pública. Esto requiere de un debate mayor que sincere el tamaño del Estado y se ajusten las plantas a las necesidades de la función pública que se cumple.

También desde las políticas de derecho impulsadas legislativamente, el caso de los beneficios que se otorgan a los trabajadores del sector público que no tienen el carácter de imponibles, lo que les provoca una privación de los derechos previsionales, tanto en la jubilación desde que los montos imponibles son menores de los que deberían ser o bien en otros como es el caso de las licencias médicas o de maternidad que se calculan solo sobre la base de aquellas retribuciones imponibles.

4.4.4. Falta de denuncias ante el Ministerio Público

El artículo 19 del DL N° 3.500 tipifica como delito al que se aplican las penas establecidas en el artículo 467 del Código Penal, la apropiación que hace el empleador que ha descontado y retenido lo correspondiente a las cotizaciones previsionales, sin que las haya enterado, norma que se debe entender en concordancia con el artículo 3° de la Ley N° 17.322 que presume de derecho el descuento cuando se ha efectuado el pago de las cotizaciones previsionales.

De otra parte, se impone a los funcionarios públicos el deber de informar a la Inspección del Trabajo respectiva, las infracciones a la legislación laboral de que tomen conocimiento en el ejercicio de su cargo, y quedan obligados además, a denunciar los delitos de que conozcan en el ejercicio de su función.

Verificado el incumplimiento en juicio laboral, los jueces del trabajo han debido denunciar al Ministerio Público la comisión de un delito, lo que en algunos de los tribunales al comienzo de la reforma se hizo, pero sin resultados positivos. Actualmente los jueces del tribunal de letras del trabajo como del tribunal de ejecución, no efectúan denuncia alguna al órgano prosecutor. Lo mismo ocurre respecto de la Inspección del Trabajo.

Lo anterior, facilita que las situaciones de elusión y evasión previsional permanezcan en la impunidad y no se ejerzan todas las medidas que franquea la ley para promover el cumplimiento de la norma, ya que un juicio ejecutivo laboral, el empleador moroso, podría ser embargado en sus bienes, pero dista mucho de las penas aflictivas que podría tener que asumir en un juicio penal.

4.4.5. Análisis de las dificultades del marco legal-reglamentario que impiden la aplicación de multas

La fiscalización en el cumplimiento de la ley laboral y de seguridad social le corresponde a la Inspección del Trabajo, de acuerdo al artículo 503 del Código del Trabajo.

Las multas se aplican conforme a lo que se establezca en cada caso; si no hay una norma específica, se estará a según se trate de micro y pequeñas, medianas y grandes empresas.

Respecto de la imposibilidad de aplicar multas reiteradas a una misma empresa en virtud de leyes o reglamentos, eso sólo opera respecto de la misma infracción, en virtud del principio *Non bis in ídem*, es decir, no se puede sancionar dos veces la misma cosa, pero nada impide que se sancione a la misma entidad infractora si vuelve a caer en la misma infracción.

Las cuatro AFP entrevistadas durante el presente estudio, manifestaron que la principal explicación de las dificultades que impiden la aplicación de multas de manera

reiterada por parte de la D.T. a los empleadores infractores, sería atribuible a la baja capacidad operativa de este organismo fiscalizador, frente al elevado número de trabajadores afectados por DNPA.

En cuanto a la posibilidad de que las Pymes se puedan acoger a un programa de sustitución de multas por asistencia a programas de capacitación, esto es posible, solo una vez que la empresa infractora ha corregido la situación que motivó la sanción, por lo que no sería correcto considerar que es una forma de evadir el cumplimiento de las obligaciones previsionales.⁸³

5. QUIEBRA. SUPERINTENDENCIA DE INSOLVENCIA Y REEMPRENDIMIENTO

El presente capítulo complementa el cumplimiento de los objetivos específicos ii) y iii) en cuanto a analizar los mecanismos de las Administradoras en la Cobranza Judicial de la quiebra de la empresa deudora, las entidades subcontratadas para la gestión de la cobranza judicial en la quiebra de la empresa deudora, identificar los cuellos de botella en la quiebra de la empresa deudora y proponer mejoras en esta instancia de cobro.

Para satisfacer el contenido de estos objetivos y con el apoyo del Mandante se coordinó una reunión de trabajo con la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento –ex Superintendencia de Quiebras-, con la finalidad de recabar información de primera fuente, para contrastar las herramientas administrativas y legales entregadas a las Administradoras como acreedor preferente de pago. Luego de la recopilación, tratamiento y análisis de la información proporcionada, se ha arribado a la descripción, análisis y explicación siguiente, que constituye un complemento a nuestro estudio

5.1. Importancia y Rol de la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.

La Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (SIR) es un servicio público, autónomo, con personalidad jurídica propia, su máxima autoridad es el Superintendente y se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y se rige por la ley 20.720.

De acuerdo con la norma citada, esta reemplaza el Régimen Concursal por el Régimen Concursal de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas, y perfecciona el rol de la Superintendencia del ramo, que ahora, y en virtud de esta norma, pasa a

⁸³Ver Página Web DT “ Programa de Sustitución de multas por capacitación”

denominarse Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, la cual entró en vigencia el 9 de octubre de 2014.

Esta Superintendencia, se vincula con el cobro de las cotizaciones previsionales de manera directa, ya que en uso de sus facultades dicta normas de carácter general, instrucciones contenidas en circulares, instructivos y oficios, en materia de prelación de créditos y repartos de fondos, que dada su magnitud y dispersión hacen necesaria su sistematización y complementación, para facilitar su conocimiento y aplicación.

La función de la Superintendencia es supervigilar y fiscalizar las actuaciones de los Veedores, Liquidadores, Martilleros Concursales –respecto de los nuevos procedimientos concursales-; administradores de la continuación de las actividades económicas del deudor, asesores económicos de insolvencia y, en general, de toda persona que por ley quede sujeta a su supervigilancia y fiscalización. La SIR además, facilitará acuerdos en el procedimiento de renegociación de la persona natural y orientará a los emprendedores que han caído en dificultades económicas, a obtener información oportuna para acogerse a un procedimiento concursal. Tratándose de las Quiebras y convenios regulados en el capítulo IV del Código de Comercio, la Superintendencia, seguirá fiscalizando a los Síndicos y los procedimientos de quiebras mientras estos se encuentren vigentes.

Así entonces, la SIR realiza un control acucioso del expediente de quiebra, elaborando un informe cuantitativo y cualitativo respecto de todas aquellas acciones realizadas por el fallido, el síndico, los acreedores y el Tribunal, registrando en el Informe de Fiscalización Jurídica de Quiebra, lo siguiente:

- 1) Identifica el nombre de la empresa fallida.
- 2) Identifica el nombre del síndico titular.
- 3) Identifica el nombre del tribunal.
- 4) Registra la fecha en que fue solicitada la quiebra.
- 5) Registra la fecha en que fue declarada la quiebra.
- 6) Registra la fecha en que fue publicada la sentencia de quiebra en el Diario Oficial.
- 7) Registra la fecha propuesta de cesación de pago, la resolución del Tribunal y la publicación en el Diario Oficial.
- 8) Registra la fecha en que fue cerrado el período de verificación ordinaria.
- 9) Registra la nómina de Acreedores verificados en período ordinario y extraordinario, el monto de estos y la preferencia alegada, la fecha de presentación del escrito y la fecha de su resolución.
- 10) Registra la nómina de créditos reconocidos y la fecha en que fue publicada en el Diario Oficial.
- 11) Registra la nómina de créditos impugnados, el nombre del impugnante, la causal de impugnación, la fecha del escrito y la fecha de la resolución, la fecha en que se contesta la impugnación, la fecha del período probatorio y la fecha de la sentencia.
- 12) Registra las fechas de la celebración de las juntas de acreedores y los principales acuerdos.
- 13) Examina la contabilidad y demás cuentas relativa a las quiebras, convenios y cesiones de bienes, repartos y cualquier movimiento de dineros y bienes.

14) Cualquier otra situación pertinente sobre el estado de la quiebra.

De acuerdo a lo recabado, la SIR logra fiscalizar el 16% del total de las quiebras activas del año, esto es, alrededor de 200 expedientes de quiebras aproximadamente. Sin embargo uno de los criterios que señala para realizar la fiscalización en los expedientes de quiebras, es la cantidad de trabajadores afectados por la declaración de quiebra y también en aquellas quiebras donde el pasivo es muy alto, elaborando cifras cuantitativas de trabajadores involucrados por mes en los procedimientos de quiebras, según se describe en el siguiente cuadro:

Cuadro N°2-23									
Cantidad de Trabajadores por Género Quiebras Publicadas en el Diario Oficial									
Año 2012			Año 2013			Año 2014			
Mes	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total
Enero	19	44	63	20	99	119	32	82	114
Febrero	154	120	274	11	288	299	345	1011	1.356
Marzo	110	1096	1.206	5	4	9	0	1	1
Abril	191	417	608	72	1146	1.218	119	90	209
Mayo	2	32	34	185	227	412	26	223	249
Junio	2	6	8	38	264	302	8	50	58
Julio	3	13	16	6	20	26	10	82	92
Agosto	124	264	388				45	106	151
Septiembre	1	5	6				55	221	276
Octubre	68	80	148				30	78	108
Noviembre	0	0	0						
Diciembre	303	87	390						
Total	977	2.164	3.141	337	2.048	2.385	670	1.944	2.614

Fuente: Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.

Notas:

Año 2012: CANTIDAD DE TRABAJADORES POR GENERO QUIEBRAS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL PERIODO 01.01.2012 Y 31.12.2012

La información corresponde a la cantidad de trabajadores con contrato vigente al momento de la incautación

Año: 2013 CANTIDAD DE TRABAJADORES POR GENERO QUIEBRAS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL PERIODO 01.01.2013 Y 31.07.2013

La información corresponde a la cantidad de trabajadores con contrato vigente al momento de la incautación.

Cabe precisar, que la cantidad de trabajadores está sujeta a modificación, en la medida que el síndico de quiebra vaya recabando y/o depurando información por este concepto.

Fecha de actualización: 31.07.2013

Año 2014: CANTIDAD DE TRABAJADORES POR GENERO QUIEBRAS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL PERIODO 01.01.2014 Y 30.10.2014

La información corresponde a la cantidad de trabajadores con contrato vigente al momento de la incautación.

Cabe precisar, que la cantidad de trabajadores está sujeta a modificación, en la medida que el síndico de quiebra vaya recabando y/o depurando información por este concepto.

Fecha de actualización: 30.10.2014

Respecto de los nuevos procedimientos concursales que entraron en vigencia a partir del mes de octubre del presente año, el control y fiscalización será mucho más expedito, gratuito y público, toda vez que, una de las herramientas de control será el Boletín Concursal⁸⁴ que se encuentra a cargo de la SIR. En este Boletín se publicaran todas las resoluciones que se dicten y las actuaciones que se realicen en los procedimientos concursales.

Como se ha señalado, la SIR realiza un detallado control y fiscalización del procedimiento de quiebra, pero solo respecto del porcentaje que logra fiscalizar, ya que, su principal función fiscalizadora se encuentra en la Región Metropolitana y, por su estructura no logra abarcar todo el territorio nacional. Sin embargo, con la entrada en funcionamiento de los nuevos procedimientos concursales que dispone la Ley 20.720 este control y fiscalización abarcará a la totalidad de los procedimientos, por publicarse las resoluciones que dicte el Tribunal y demás actuaciones en el Boletín Concursal.

5.2. Verificación del crédito previsional.

De acuerdo a las instrucciones que imparte la Superintendencia de Pensiones a las Administradoras, éstas, en caso de quiebra de los empleadores, deberán verificar sus créditos de acuerdo a las normas establecidas en el artículos 131 y siguientes del Libro Cuarto del Código de Comercio "De las Quiebras" o en el artículo 170 y siguientes de la Ley 20.720⁸⁵ sobre determinación del pasivo, según corresponda⁸⁶. Las Administradoras tienen un plazo de 30 días, contado desde la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la sentencia definitiva que declara la quiebra o dentro del mismo plazo contado desde la fecha en que se publica en el Boletín Concursal la Resolución de Liquidación, para verificar sus créditos y alegar sus preferencias ante el respectivo tribunal que conozca de ella. Para estos efectos, servirá de

⁸⁴ De acuerdo al artículo 2 N° 7) de la Ley 20.720, el Boletín Concursal, es una plataforma electrónica a cargo de la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, de libre acceso al público, gratuito, en la que se publicarán todas las resoluciones que se dicten y las actuaciones que se realicen en los procedimientos concursales, salvo que la ley ordene otra forma de notificación.

⁸⁵ La Ley 20.720 que "sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización y liquidación de empresas y personas, y perfecciona el rol de la superintendencia del ramo", fue publicada en el Diario Oficial el día 9 de Enero de 2014 y comenzó a regir el día 9 de Octubre del presente año, viene a sustituir y derogar el actual libro cuarto del Código de Comercio o la Ley 18.175 (Antigua ley de quiebras).

⁸⁶ Recordemos que aún existen solicitudes de quiebras que se sustancian por el capítulo IV del Código de Comercio y, estas normas seguirán estando plenamente vigente hasta que sea terminado el procedimiento de quiebra por alguna de las causales legales.

suficiente título la resolución para el cobro de cotizaciones y aportes previsionales impagos, conforme a las facultades que detenta el Gerente General de la Administradora de Fondos de Pensiones.

Las deudas previsionales de la DNPA, también deberán incluirse en la verificación del crédito, una vez transcurrido el plazo para acreditar el término o suspensión de la relación laboral sin que ésta se haya acreditado o cuando las deudas hayan sido reconocida por el empleador, también se incluirá en la verificación las deudas originadas por la DNP, las provenientes de un Reclamo Administrativo o un Reclamo Judicial del trabajador, las provenientes de una sentencia firme del Tribunal del Trabajo y que ordene el pago de las cotizaciones previsionales, también se incluirán aquellas que se originen producto de una fiscalización de la Dirección del Trabajo, como también las cotizaciones impagas originadas por descuadraturas de planillas y, por último, las originadas por un cheque protestado.

Las Administradoras deberán revisar diariamente en el Diario Oficial la publicación de las sentencias definitivas de quiebras, con la finalidad de que el Gerente General o los funcionarios a quienes éste hubiere delegado esta facultad, dicten las resoluciones de cobranza judicial de cotizaciones y aportes previsionales impagos, con la finalidad de verificar los créditos dentro del período ordinario.

En forma simultánea a la verificación de los créditos, la Administradora deberá suspender definitivamente las acciones de cobranza judicial que se encuentre tramitando ejecutivamente, toda vez que, uno de los efectos de la quiebra es la suspensión y acumulación de todos los procedimientos vigentes que al momento de dictarse la sentencia de quiebra se encuentren vigente ante cualquier tribunal del país.

5.3. Importancia del Síndico y Liquidador como agente pagador de cotizaciones previsionales impagas.

Se dice que el síndico –en el procedimiento antiguo- representa los intereses generales de los acreedores, en lo concerniente a la quiebra, y representa también los derechos del fallido, en cuanto puedan interesar a la masa, sin perjuicio de las facultades de aquellos y de éste determinadas por la Ley.

De ahí que el síndico en buenas cuentas sea entonces el representante legal de la quiebra, y en tal carácter ha de defender el interés general del masa, pero no actúa en representación de los acreedores de manera aislada, sino que únicamente como integrantes de la masa, ni actúa en la representación plena del fallido, sino que sólo en cuanto el deudor falente es el sujeto pasivo del procedimiento y titular de los bienes comprendidos en la quiebra y que han de liquidarse para proveer el pago de sus deudas.

Esta función, ahora, es reemplazada por la persona del Liquidador en el Procedimiento Concursal de Liquidación –ex quiebra- y que tiene como función principal, entre otras, realizar el activo del Deudor y propender al pago de los créditos de sus acreedores.

Las funciones entre uno y otro son similares, no varía tanto de lo ya conocido. Sin embargo, para este apartado, lo que interesa es saber la importancia que tienen éstos como entes pagadores de cotizaciones previsionales impagas por el fallido o por la Empresa Deudora.

En efecto, en la quiebra el Síndico puede realizar repartos administrativos, sin verificación previa las remuneraciones, asignaciones familiares e indemnizaciones adeudadas a los ex trabajadores de la fallida, pero no procede el pago administrativo de los créditos de las AFP, AFC, ISAPRE, INP hoy IPS, cajas de Compensación y cualquier otra acreencia que goce de la preferencia contemplada en el Nº 5 del artículo 2472 del Código Civil, pues la exigencia de verificar estos créditos es una condición de la ley.

En cuanto al Procedimiento Concursal de Liquidación de la Empresa Deudora, el Liquidador, en representación del Deudor, también puede realizar pagos administrativos, estos se hacen de acuerdo lo dispone el artículo 163 bis del Código del Trabajo, pagando al momento del despido una indemnización en dinero, sustitutiva de aviso previo, equivalente al promedio de las tres últimas rentas mensuales devengadas y una indemnización por años de servicios, pero respecto de las cotizaciones éstas deben ser verificadas por la institución de previsión y seguridad social, como se explicó anteriormente.

Luego, el síndico debe publicar en el Diario Oficial la proposición de reparto a todos los acreedores, en este caso, es el acreedor quien debe estar debidamente informado de cualquier pago que pueda interesarle, eso implica que debe revisar en forma periódica las publicaciones que se practiquen en el diario oficial, es decir, el síndico no paga las cotizaciones verificadas directamente ante las Instituciones de Previsión y Seguridad Social, lo que implica que ellas deben estar consultando si registran pagos por reparto de fondos.

Lo anterior, tiene implicancia directa respecto de las cotizaciones previsionales, toda vez que, al no ser retirado el reparto de fondos, los síndicos tienen la obligación de empozar ante la Tesorería General de la República (TGR) los pagos no retirados.

Sobre el particular, la SIR registra en sus sistemas que las Administradoras muchas veces no acuden a las oficinas de los Síndicos a retirar los repartos de fondos o simplemente llegan de manera tardía y luego que dichos dineros fueron empozados en la TGR. La consecuencia de empozar estos dineros en la TGR es que pasen a las arcas fiscales, una vez transcurrido los tres años y, por cierto, jamás lleguen a la cuenta individual de los trabajadores vinculados en la verificación.

Así entonces, el Síndico no tiene ninguna responsabilidad respecto del destino de los repartos no retirados por los acreedores y menos, estar avisando a cada uno de ellos de la existencia de repartos de fondos, toda vez que, no es menos cierto que todo acreedor debe estar debidamente informado de cualquier pago que pueda interesarle.

Por último, se entiende como suficiente publicidad las actuaciones que realiza el Síndico en el expediente de la quiebra, al presentar al Tribunal de la quiebra una solicitud donde se propone el reparto de fondos y el aviso inserto en el Diario Oficial que contiene un extracto de la proposición de reparto.

Finalmente, en cuanto a la fiscalización de estos repartos se indica que no es función de la Superintendencia registrar o fiscalizar cada uno de los repartos propuestos por el Síndico en cada uno de los expedientes de quiebra, sino que más bien esta fiscalización y control es realizada en aquellas causas donde se ejerce el control.

5. 4. Gestión de Cobranza de entidades Subcontratadas en el Procedimiento de Quiebra.

Tal como se señaló en el punto II.4.4.2., las Administradoras contratan a empresas de cobranza judicial para llevar a cabo la función que les exige la ley para verificar los créditos en los procedimientos concursales.

El marco de acción en esta materia, está total y absolutamente regulado en los contratos de prestación de servicios que suscriben dichas empresas externas con cada una de las Administradoras.

Por lo general, los contratos mencionados determinan las funciones esenciales que deben desarrollar, tales como:

- 1) Registrar en los sistemas computacionales las causas ejecutivas que se tramitan ante el Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional el hecho de haber sido declarado en quiebra el empleador y proceder a suspender las gestiones judiciales, archivando estas causas.
- 2) Registrar en los sistemas computacionales, el detalle de la resolución asignada por quiebra, con precisión del nombre y Rut la empresa en quiebra, número de la resolución, el período y monto adeudado, nombre del tribunal, Rol del expediente y nombre del Síndico titular.
- 3) Registrar en forma codificada las actuaciones procesales relevantes que se registren en la quiebra, tales como: Presentación del escrito de verificación y su fecha con indicación si es una verificación ordinaria o extraordinaria, fecha de la resolución del tribunal, fecha de la publicación del crédito en el Diario Oficial, fecha de la resolución

de cierre del período ordinario, fecha de la publicación del crédito reconocido, demanda de impugnación del crédito verificado y su fecha, fecha de la contestación de la impugnación, fecha de la dictación del auto de prueba, fecha de la dictación de la sentencia judicial, presentación del recurso de apelación y su fecha, fecha de la proposición de parto, y fecha de los partos retirados, entre otras gestiones administrativas como la fecha de la rendición de los repartos a la Administradora y registros de los períodos pagados o abonados, entre otras.

En tal sentido las empresas de cobranza deben gestionar las siguientes acciones:

- a) Verificar los créditos previsionales y alegar la preferencia de pago dentro del período ordinario, esto es, dentro de los 30 días contados desde la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la sentencia que declaró la quiebra al empleador.
- b) Cuando corresponda, verificar los créditos previsionales en el período extraordinario y realizar las publicaciones extractadas en el Diario Oficial de la verificación y, notificar al síndico de la verificación extraordinaria.
- c) Registrar las demás gestiones señaladas en el punto 2 anterior.
- d) Oponerse a las impugnaciones que realice el síndico, el fallido y acreedores.

No obstante, las Administradoras y por ende el patrocinante, no están obligados a concurrir a las juntas de acreedores, sea esta constitutiva, ordinaria o extraordinaria, siendo una de las críticas que desarrolla la SIR ya que ésta es la instancia de resolver y acordar situaciones que pudieran afectar los créditos de primera clase, como lo son los créditos de las cotizaciones previsionales.

Finalmente, debemos señalar que los procesos de quiebra en promedio y de acuerdo a cifras proporcionada por la SIR, duran 5 años y muchos de ellos, no registran repartos de fondos, como también, algunos muy excepcionales logran pagar la totalidad del pasivo y otros tantos, alcanzan el término de la quiebra al acordarse el acuerdo simplemente judicial.

5.5. Cuellos de Botella en el Procedimiento de Quiebra.

En este apartado se describen los cuellos de botella del procedimiento de quiebra regulado por el Libro IV del Código de Comercio, respecto de las acciones que realizan las Administradoras, los estudios jurídicos y los Síndicos de quiebra, muchas de ellas ya solucionada en el nuevo Procedimiento Concursal de Liquidación para la Empresa Deudora, de acuerdo a lo siguiente:

5.5.1. Capacidad Operativa de la SIR

En el proceso de investigación y la entrevista realizada en la SIR, se pudo constatar diversos cuellos de botella que obstaculizan el cobro de las cotizaciones previsionales en el procedimiento de quiebra, siendo solucionadas por la Ley N° 20.720. Nos referimos a la cantidad que logra fiscalizar esa Superintendencia, al pasar del 16% al 100% de los procesos fiscalizados. Esta fiscalización se ejercerá mediante el Boletín Concursal donde se notificará todas las actuaciones y resoluciones que se dicten en el Procedimiento de Liquidación.

Es lógico pretender que las verificaciones de crédito se realicen dentro del período ordinario, lo que ocurre en buena parte de las verificaciones, donde la Administradora logra emitir la nueva resolución de cobro, pero existen casos especiales donde la verificación lamentablemente debe ser realizada en el período extraordinario, como ocurre con la DNPA, donde la Administradora debe esperar el plazo de acreditación para poder emitir la resolución o bien cuando el trabajador demanda al empleador fallido y la sentencia laboral ordena el pago de las cotizaciones previsionales, o la existencia de un Reclamo Administrativo o un Reclamo Judicial del trabajador o cuando existe continuidad de giro del fallido y producto de ello se adeudan cotizaciones previsionales. En todos estos casos, las administradoras no registran una deuda declarada por el empleador y necesariamente deben tener constancia que las cotizaciones fueron devengadas y no pagadas por el empleador para generar la resolución de cobro.

Esta situación hoy en día y con la nueva dictación de la Ley 20.720 no se soluciona, lo que implica que se seguirá verificando en período extraordinario las deudas generadas luego de tener certeza de ellas. Sin embargo, por la estructura de nuestro procedimiento legal, esto no tiene solución y debemos seguir verificando estas situaciones por vía extraditaria.

5.5.2. Obligación del Síndico a Informar propuestas de reparto

Otro cuello de botella, es el hecho de que el síndico no tenga la obligación de informar a la SIR las proposiciones de reparto que formulen en los distintos procesos de quiebra, quedando reducida esta obligación sólo a aquellos expedientes que son fiscalizados. Lo anterior fue subsanado por la Ley 20.720 al disponer que todas las actuaciones y resoluciones deban ser notificadas en el Boletín Concursal, pero esta exigencia sólo rige para los nuevos Procedimientos Concursales de Liquidación de la Empresa Deudora, quedando el escoyo en los finales procedimientos de quiebra, esto es, en aquella que aún seguirá tramitándose por la Ley 18.175.

5.5.3. Renuncia del Trabajador a los créditos de origen laboral

Finalmente, unos de los problemas que se generarán en el nuevo Procedimiento Concursal de Liquidación de la Empresa Deudora, es la posibilidad que tiene el trabajador de

renunciar a los créditos de origen laboral, mediante conciliación celebrada ante un Juzgado de Letras del Trabajo, la que podrá tener lugar en la audiencia preparatoria o de juicio y deberá contar con la expresa aprobación del juez, y en virtud de transacción judicial o extrajudicial que se celebre con posterioridad a la notificación de la sentencia definitiva de primera instancia del juicio laboral respectivo.

Sabemos que una conciliación o un avenimiento celebrado ante el juzgado de Letras del Trabajo es un equivalente jurisdiccional y por tanto, obtiene el carácter de sentencia definitiva. Si dicho acuerdo conlleva de forma expresa la inexistencia de la prestación de los servicios laborales, la deuda previsional por mucho que se encuentre reconocida por el empleador, no podrá ser cobrada en la Liquidación de la Empresa Deudora, toda vez que, una de las excepciones perentorias que dispone el artículo 5 de la Ley 17.322 para eludir la obligación previsional es, precisamente, la inexistencia de la prestación de los servicios.

En estos casos, el Liquidador simplemente deberá impugnar el crédito verificado por las Administradoras y acreditar el presupuesto fáctico de la inexistencia de la prestación de los servicios laborales y obtener, desde luego, sentencia a su favor.

En consecuencia, lo anterior implica interpretar la norma con la finalidad de precisar el sentido y alcance que tiene el artículo 246 de la Ley 20.720, con finalidad de evitar la contradicción de las normas laborales sobre la irrenunciabilidad de los derechos laborales.

6. CONCLUSIONES

Los contenidos analizados en este Capítulo, la institucionalidad evaluada, sus procesos, relaciones y el relevamiento de las restricciones que presenta el modelo de pensiones en su sistema de cotizaciones, desde el financiamiento del sistema, incluyendo el origen de los recursos recaudados, y en particular el proceso de administración de las DNP y las DNPA y su posterior cobranza en las instancias prelitigiosa y judicial, entregan antecedentes valiosos para sustentar posteriormente las propuestas del presente estudio. Un tema de interés, no tanto por la cuantía de las cotizaciones que permitiría recaudar en la última etapa del proceso, al enfrentar el empleador una quiebra, sino por la oportunidad que el sistema de reemprendimiento genera para integrar información oportuna a la cadena de la recuperación de las cotizaciones impagas.

6.1. Resumen de cuellos de botella detectados⁸⁷

Los denominados cuellos de botella detectados en el proceso de recaudación de las cotizaciones y en la cobranza se resumen a continuación:

6.1.1. Problemas y cuellos de botella del proceso de pago de cotizaciones

- Recepción electrónica de pagos retrasados sin DNP está limitada a sólo dos meses con posterioridad a la fecha exigida por la norma(*).
- El empleador puede privilegiar el pago de ciertas cotizaciones previsionales en desmedro de otras(*).
- Serios problemas en el uso de planillas impresas, pago manual: llenado de Planillas en formularios equivocados, registro de datos sin ninguna verificación, obliga la digitación con consiguientes posibilidades de error, posibilidad de fraude en los pagos vía cheques protestados u otros(*).
- Facilidad de evasión por parte de los trabajadores independientes(*).
- Falta información respecto de finiquitos y desvinculaciones(*).

6.1.2. Problemas y cuellos de botella en la cobranza prejudicial

- Dificultad para verificar pagos acogidos a la Ley Bustos(*).
- Escaso éxito en la cobranza a trabajadores independientes. Se considera impracticable aun cuando fuere a cobranza judicial por ser demandado y beneficiario de las cotizaciones previsionales adeudadas la misma persona.
- Dificultad de ubicar a los empleadores con deudas previsionales. Una parte de empleadores no es habido durante el proceso, por desconocerse su actual dirección comercial y por otra, un alto número de empresas eluden o evaden el pago de cotizaciones(*).
- Incapacidad operativa de la Dirección del Trabajo para resolver las denuncias derivadas de DNPA dada la magnitud de la información mensual reportada. La DT es incapaz de procesar todas las denuncias, dada sus limitaciones de personal de fiscalización en terreno(*).

6.1.3. Problemas y cuellos de botella normativos y jurisprudenciales de la cobranza judicial

- El crecimiento desmesurado de las deducciones de las remuneraciones del trabajador: el artículo 58 del Código del Trabajo.
- Judicialización de la cobranza previsional(*).
- La precarización laboral y desconocimiento de los derechos previsionales por parte de los trabajadores(*).

⁸⁷ En el listado resumido a continuación se indican con asterisco (*) los cuellos de botella que podrían ser corregidos o resueltos con las propuestas de mejora formuladas en el Capítulo III del presente estudio. La cuantificación a priori del impacto de estos cuellos de botella queda fuera del alcance del presente trabajo, por no disponer de información actualizada que permitiese tal evaluación.

- Falta de denuncias ante el Ministerio Público(*).

6.1.4. Dificultades del marco legal-reglamentario que impiden la aplicación de multas

- Respecto de la imposibilidad de aplicar multas reiteradas a una misma empresa en virtud de leyes o reglamentos, eso sólo opera respecto de la misma infracción, en virtud del principio *Non bis in ídem*, es decir, no se puede sancionar dos veces la misma cosa, pero nada impide que se sancione a la misma entidad infractora si vuelve a caer en la misma infracción.
- La principal explicación de las dificultades que impiden la aplicación de multas de manera reiterada por parte de la D.T. a los empleadores infractores, sería atribuible a la baja capacidad operativa de este organismo fiscalizador, frente al elevado número de trabajadores afectados por DNPA(*).
- En cuanto a la posibilidad de que las Pymes se puedan acoger a un programa de sustitución de multas por asistencia a programas de capacitación, esto es posible, solo una vez que la empresa infractora ha corregido la situación que motivó la sanción, por lo que no sería correcto considerar que es una forma de evadir el cumplimiento de las obligaciones previsionales.⁸⁸

6.1.5. Problemas y cuellos de botella en el procedimiento de quiebra

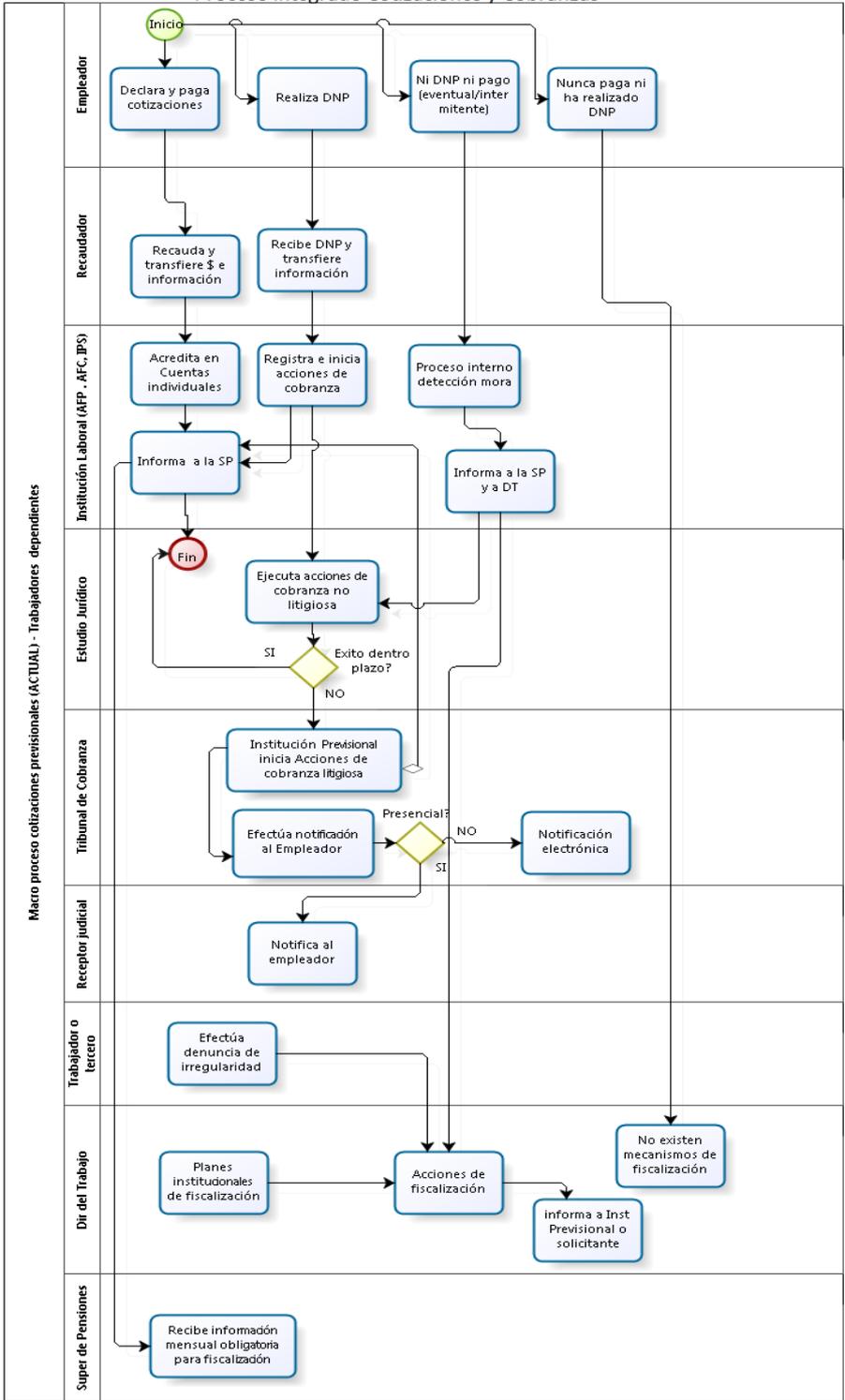
- La Ley N° 20.720 no permite verificar créditos que no sean ciertos, por lo que las DNPA, pueden ser verificadas normalmente durante el período extraordinario.
- El síndico no tiene la obligación de informar a la SIR las proposiciones de reparto que formulen en los distintos procesos de quiebra, quedando reducida esta obligación sólo a aquellos expedientes que son fiscalizados(*).
- Se estima que uno de los problemas que se generarán en el nuevo Procedimiento Concursal de Liquidación de la Empresa Deudora, es la posibilidad que tiene el trabajador de renunciar a los créditos de origen laboral, mediante conciliación celebrada ante un Juzgado de Letras del Trabajo.

6.2. Flujograma general de interrelación de procesos

Con el propósito de dar una visión global del funcionamiento operativo se presenta a continuación un flujograma en que muestran en forma integrada los procesos analizados respecto de los trabajadores dependientes.

⁸⁸Ver Página Web DT “ Programa de Sustitución de multas por capacitación”

Proceso integrado Cotizaciones y Cobranzas



CAPÍTULO III: PROPUESTAS

1. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

El objetivo central de la propuesta es integrar y controlar, en la fuente y durante todo el flujo del proceso de cotizaciones, con información orientada a gestionar las distintas etapas, con especial enfoque en la prevención de la elusión, evasión y subdeclaración previsional, junto con hacer más eficiente y eficaz la fiscalización del proceso y la fase de judicialización. Para ello se postula incorporar de manera intensiva y estandarizada las tecnologías de información y comunicaciones de todas las instituciones y entidades (públicas y privadas) que integran la cadena de este sistema (descritas en el Capítulo I). Con ello se espera aportar a la modernización de la seguridad social de nuestro país, con una propuesta cuyo alcance operativo va más allá del sector pensiones⁸⁹ y, por extensión, incluye a toda la seguridad social. Desde esta perspectiva, las propuestas específicas, en una primera lectura, pueden ser evaluadas con una visión macro, en el amplio sentido del término.

El Equipo Consultor de Ciedess postula que el sistema previsional requiere ciertos ajustes en la normativa vigente referida al proceso de declaración de las cotizaciones previsionales. En el Anexo 1⁹⁰ se demuestra que las DNP y DNPA en su conjunto y oficialmente registradas han afectado casi al 10% de la población laboral (en promedio a 470.000 trabajadores en el mes inicial), sin considerar aquellas declaraciones que son omitidas (elusión o evasión).

La deuda judicializada por mes, causada por ambos tipos de declaraciones sin pago, alcanza a una fracción relevante del total de trabajadores⁹¹ como se señaló en el párrafo precedente. El número de causas nuevas que ingresan al Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago, en un 94% corresponden a las categorías denominadas “causas ejecutivas previsionales + DNPA/mora presunta”⁹². Considerando que este Tribunal acoge a dos tercios del total de causas del país y en el año 2013 registró 118.337 nuevos casos, a nivel nacional se puede proyectar un total de 179.300 nuevas causas para ese año.

Por otro lado, existiría un 5% del global de las DNP, que nunca se recupera, lo que podría representar una cifra acumulada mayor a US\$ 800 millones desde el inicio del sistema de pensiones hasta el año 2014, según lo han declarado distintas autoridades de Gobierno en

⁸⁹ Esto por economías de escala y dado que además del sector previsional, los problemas centrales de este estudio también afectan las cotizaciones de los trabajadores al régimen de salud y al régimen de riesgos del trabajo.

⁹⁰ Ver cuadro N°3-11 del Anexo 1, Sección 2.5. “Análisis conjunto DNP y DNPA”.

⁹¹ El número de trabajadores afectados por la judicialización de la deuda previsional no está registrado en las fuentes consultadas por los investigadores de Ciedess.

⁹² Ver Anexo 3.

los últimos años. No existe información desagregada que permita confirmar esta cifra, lo que no obsta para sostener que el 5% mencionado es una realidad que se debe asumir y está afectando las pensiones actuales y futuras de muchos trabajadores.

Esta magnitud genera una sobrecarga de trabajo en la fiscalización y en la judicialización del tema, cuya solución no pasa únicamente por aumentar la dotación de inspectores y de jueces, dado que estas son soluciones ex post y no siempre satisfacen a plenitud y en tiempo, la materialización de los ahorros previsionales de los trabajadores, afectando directamente el monto futuro de sus pensiones.

En concreto, el sistema al no tener “un coordinador”, y actuar de manera atomizada, y sin control preventivo, entrega espacios que permiten a determinados empleadores utilizar un crédito automático (DNP) sin consentimiento ni autorización de los afectados. En complemento, el incumplimiento de actos administrativos básicos de la relación laboral (no informar cambios de manera oportuna), genera una cantidad significativa de DNPA, que exigen esfuerzos y tiempo para ser resueltos.

De este diagnóstico general surge la necesidad de introducir cambios en la estructura del sistema, los que se sintetizan a continuación:

- 1.- Crear en la Dirección del Trabajo una División de Previsión Social, que reporte a la Subsecretaría de Previsión Social, todas las materias relacionadas con las declaraciones, pagos, fiscalización y cobranza en materia de seguridad social. Esta proposición entregaría un mayor nivel de eficiencia y eficacia a las funciones fiscalizadoras propia de la Dirección del Trabajo, toda vez que las actuales facultades fiscalizadoras de ésta última resultan impracticables para conseguir toda su cobertura, por las razones que ya se expresaron en este Informe⁹³. No es posible plantear las acciones de fiscalización sólo a través de un aumento de fiscalizadores, los que sin perjuicio de ser indispensables, es más integral plantearse un cambio profundo en la estructura del organismo fiscalizador, con facultades legales claras y precisas, como ya se planteó y el apoyo de modernas herramientas computacionales.
- 2.- Esta División de Previsión Social debería crear y administrar una “Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social” (en adelante PTSS), repositorio electrónico donde por mandato legal, sea necesario registrar, al inicio de la relación laboral todos los contratos laborales, cualquiera sea su duración (alta al trabajo). Del mismo modo, los empleadores estarían obligados a informar, de manera electrónica, todas las “bajas” al trabajo, sean definitivas o temporales, indicando la causa de la suspensión. De esta manera, el empleador no sólo estaría obligado a materializar la relación laboral dentro de los primeros 15 días (formalizar

⁹³ Ver las secciones II.2.2.8; II.3.3.5, y II.6.1.4.

el contrato de trabajo), sino que a informar de este hecho al “coordinador” del sistema. Si el empleador no cumple con esta obligación, será el trabajador quien estaría facultado para informar el alta, debiendo posteriormente el empleador ratificarla. Con esta medida, se podría minimizar la evasión y elusión previsional. A la PTSS los Ministros de Fe del sistema, estarían obligados a informar mensualmente de los finiquitos y renuncias presentadas por los trabajadores de los que tomen conocimiento. De igual modo, las entidades que administran las licencias médicas y accidentes del trabajo (entidades pagadoras de subsidios), deberían informar los datos básicos de los trabajadores al inicio y término de la licencia.

La PTSS recibiría mensualmente la información de las cotizaciones previsionales, incluyendo las DNP y las DNPA, reportadas por todos los organismos administradores del sistema y de los movimientos asociados a estas declaraciones. Además, este repositorio electrónico integraría información de distintos agentes públicos y privados que administren información referida al mercado del trabajo, para generar de manera oportuna la fiscalización previsional. Por ejemplo, el SII estaría obligado a informar de todas las boletas de honorarios registradas en el mes, indicando la identificación del empleador y del trabajador y de las iniciación de actividades y RUT de las nuevas empresas que se crean en el país con sus datos de referencia. En la PTSS se verificaría posteriormente si estas nuevas unidades informan el *alta de sus trabajadores* al sistema; las municipalidades deberían informar los domicilios registrados en las patentes comerciales, tanto de los nuevos negocios radicados en su comuna, como de los cambios de domicilios. Esta información posibilitaría detectar oportunamente la localización de nuevas empresas que no registran movimientos de personal y realizar una fiscalización oportuna. También permitiría conocer si los negocios o comercio familiar cumplen con la obligación de declarar y pagar las cotizaciones a la seguridad social de sus dependientes. A cada nueva empresa se le debería asignar un correo electrónico si no lo tiene, el cual también debería ser informado al sistema. Los Tribunales contarían con las direcciones físicas y electrónicas actualizadas de las empresas en juicio, lo que aseguraría las notificaciones respectivas.

Desde otra perspectiva, el Ministerio de Desarrollo Social debería informar todos los beneficiarios de los distintos programas sociales financiados con recursos públicos, para controlar que los subsidios estén siendo focalizados a personas cuyos ingresos mensuales no superan los indicados por las respectivas políticas sectoriales.

Las entidades estatales, la Banca Comercial, CORFO, SERCOTEC, INDAP, Chile Proveedores, Mercado Público y todas las agencias de desarrollo oficiales, además de los contratistas, deberían acceder a la información de la PTSS para verificar el cumplimiento de sus oferentes, clientes o beneficiarios frente a la seguridad social. La Banca podría tener la obligación de evaluar el otorgamiento de créditos a empleadores morosos, créditos cuya aprobación por ejemplo podría estar supeditada al saneamiento de su deuda previsional,

alternativamente la banca podría ampliar el monto del crédito y estudiar la fórmula legal para pagar directamente la deuda a la seguridad social.

La PTSS integraría la información previsional por empresas, información que el sistema actual no dispone, pues las AFP tienen la obligación de registrar a nivel de sus trabajadores afiliados, y ningún agente integra esta información. Esta información consolidada del total de trabajadores cotizados por un mismo empleador, podría ser chequeada por ejemplo con las cotizaciones que el empleador realiza por la totalidad de sus dependientes al régimen de riesgos del trabajo. Con este chequeo cruzado se podrían detectar sub-declaraciones en ambos regímenes, además de verificar que los montos de las remuneraciones imponibles sean coincidentes.

- 3.- Las entidades administradoras de la seguridad social mantendrían su sistema vigente de afiliación, declaración y pago de las cotizaciones previsionales y toda la información y gestión exigida por las respectivas Superintendencias de cada régimen (Pensiones, Seguridad Social y Salud), pudiendo acceder directamente a la base de datos de sus afiliados y, en el caso del régimen de riesgos profesionales, a sus empresas adherentes.
- 4.- La PTSS llevaría un registro permanente de la gestión de cobranza prejudicial a cargo de las AFP y podría integrar información respecto de las gestiones realizadas en el marco de esta cobranza. Desde este punto de vista apoyaría la gestión de las AFP y de los estudios jurídicos a cargo de recuperar las cotizaciones de las DNP y DNPA.
- 5.- Por otra parte este sistema se podría constituir en un canal oficial para proveer de información actualizada e integrada a para los Tribunales de Cobranza Previsional, con la finalidad que la judicatura optimice su gestión, entregando de retorno información a la PTSS sobre el proceso de cobranza judicial. En paralelo, la PTSS podría apoyar a la judicatura en el proceso de notificación de las demandas, tal como lo está ejecutando, por vía electrónica, la SIR. Con ello, el costo y tiempo de esta etapa podrían ser reducidos de manera significativa.
- 6.- La PTSS llevaría el control *on line* de la deuda previsional, incluidos los intereses, reajustes y recargos, para que el empleador pague de manera expedita su deuda previsional, durante la etapa de la cobranza judicial.
- 7.- La PTSS contribuiría a resolver y/o a presentar mejoras en los siguientes “cuellos de botella” detectados en el presente estudio⁹⁴:
 - Facilitar las dificultades que presentan la verificación de pagos acogidos a la Ley Bustos.
 - Obtener información oportuna relativa a finiquitos y desvinculaciones.

⁹⁴ Ver sección II.6.1.

- Facilitar la ubicación de empleadores con deudas previsionales.
- Apoyar la capacidad operativa de la Dirección del Trabajo para resolver las denuncias derivadas de DNPA.
- Disminuir la judicialización de la cobranza previsional.
- Facilitar los antecedentes para las denuncias ante el Ministerio Público.
- Apoyar la aplicación de multas de manera reiterada por parte de la D.T. a los empleadores infractores.

La materialización de esta propuesta es materia de Ley, y conlleva la asignación a la DT de los recursos tecnológicos y humanos para dotar a la División de Seguridad Social de inspectores cualificados en las materias de su competencia.

Con este enfoque y al contar con información actualizada de las altas y bajas de los trabajadores al mercado laboral formal, se podría ejercer fiscalización electrónica ex ante y detectar las eventuales infracciones que se cometan a la legislación previsional y de la seguridad social vigente.

Esta propuesta, representaría una instancia de control del sistema de cobranza previsional que involucra a todos los regímenes de la seguridad social, constituyéndose en parte de la política pública destinada a lograr un efectivo control de la elusión, subdeclaración y mejoría en la cobranza de las cotizaciones previsionales. Además, la información centralizada, posibilitaría la identificación clara y precisa de los deudores permanentes del sistema, lo que permitiría realizar una mejor gestión de regularización. El accionar de la División de Seguridad Social de la D.T., por su fiscalización electrónica ex ante podría disminuir la carga judicial, pues se facilitaría la fiscalización preventiva, y se podría contar con información que simplificaría el proceso judicial, además de ejercer la aplicación de las multas contempladas en el marco regulatorio, que hoy no son plenamente ejecutadas por la incapacidad operativa de la D.T.⁹⁵

2. PLANTEAMIENTO DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN E INFORMACIÓN INTEGRADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1. Consideraciones preliminares

Ciedess formula la elaboración de un sistema de fiscalización e información que integre los datos de la seguridad social proveniente de diversas entidades y medios para permitir llevar a cabo una efectiva fiscalización y monitoreo de las acciones que se realizan tendientes a lograr

⁹⁵ Ver secciones II.2.2.8., y II.3.3.5.

el pago de las cotizaciones previsionales, el control de la deuda y la prevención de la evasión y elusión previsional.

Este sistema debería estar radicado en una sola entidad especializada y con fin único, cuya finalidad sea administrar y controlar la declaración y pago oportuno de las cotizaciones previsionales, que debiendo haberse realizado no fueron efectuadas (DNP y DNPA). La administración del pago normal, esto es el pago oportuno y completo es de entera responsabilidad de las entidades administradoras del sistema de pensiones (AFP, AFC, IPS y las que corresponda según el nivel que el sistema integre); en este nivel la propuesta no introduce innovaciones, salvo la revisión de los actuales plazos y condiciones para efectuar las DNP.

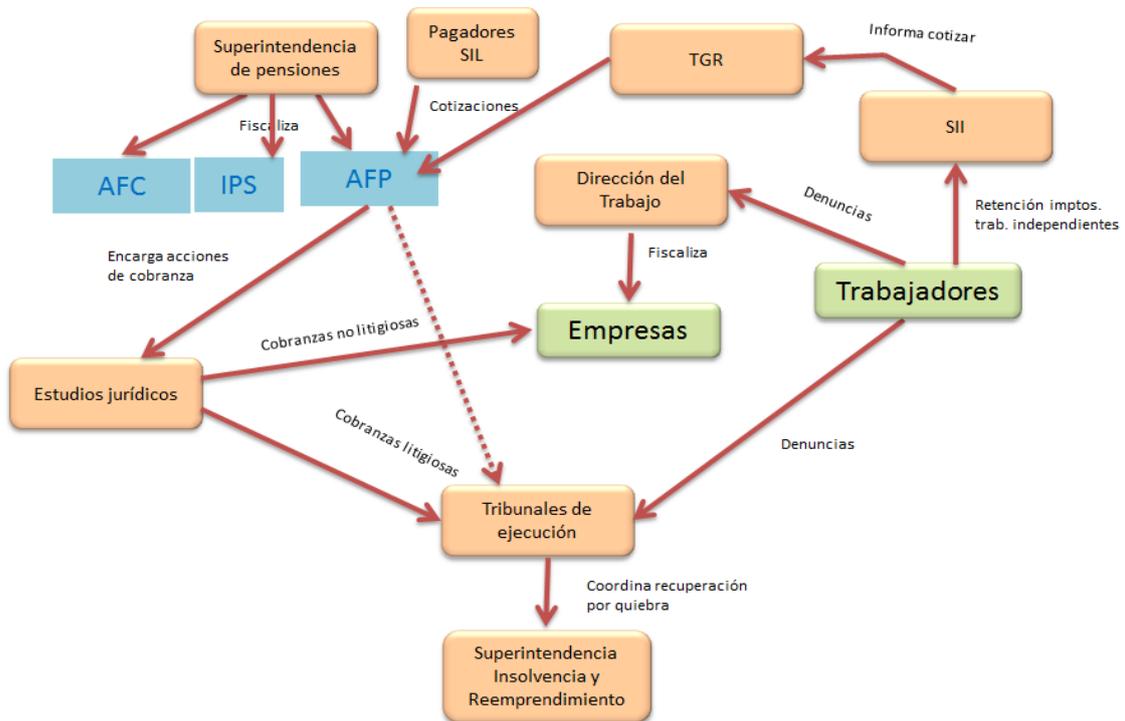
Dado que un modelo de información de la naturaleza y alcance planteado para este sistema, permite que pueda abarcar no sólo el ámbito de la previsión sino también de salud y de riesgos del trabajo, persiguiendo iguales fines. En síntesis, el modelo planteado podría ser de alcance universal para la seguridad social de nuestro país.

También, dependiendo del grado de información que sea factible de integrar, principalmente la obtenida desde el Servicio de Impuestos Internos y de otras agencias estatales, es altamente probable que el sistema permita detectar en forma oportuna la elusión de los pagos previsionales o la evasión total o parcial de dichos pagos, e incluso el abuso en la obtención de determinados beneficios sociales. El actual modelo de administración (atomizado, disperso y sin “coordinador”) posibilita, en el mercado laboral formal, prácticas al margen de la ley que en definitiva impactan en los fondos previsionales de los trabajadores.

2.2. Consideraciones de alcance. Entidades participantes.

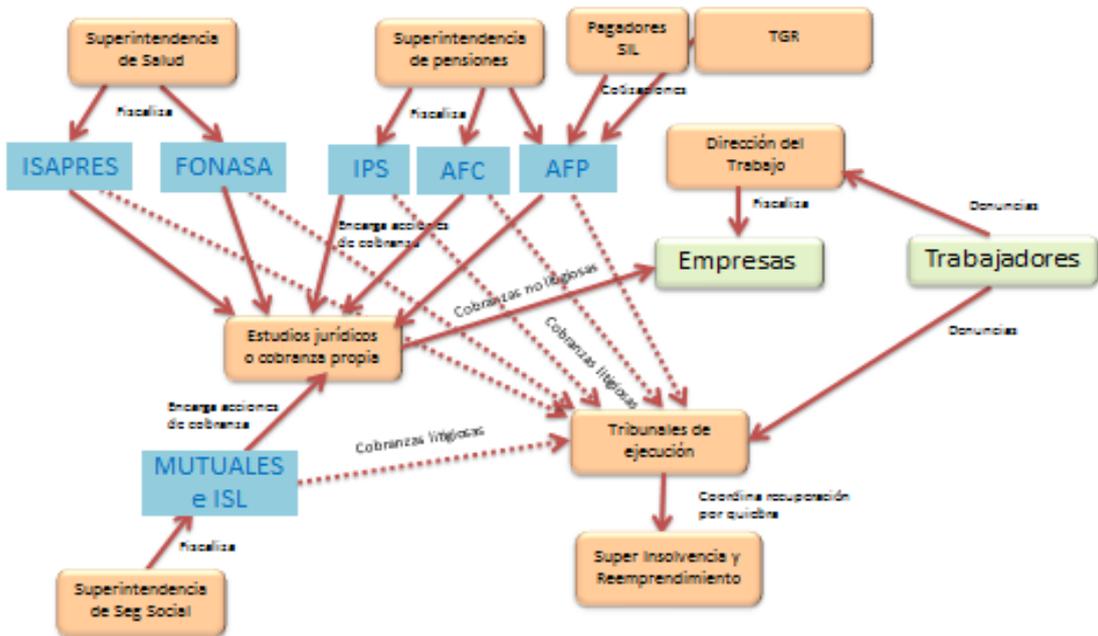
Se puede dar al sistema un alcance limitado, sólo a lo relativo a Previsión, o hacerlo extensivo a la Seguridad Social en general, lo que abre el alcance y profundidad de la fiscalización y control. El siguiente Flujograma N° 4-1 permite visualizar, de manera sinóptica, el rol de los principales actores del sistema de Previsión Social, excluidos los recaudadores, tal como se observa en la actualidad.

FLUJOGRAMA 4-1: ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL SISTEMA PREVISIONAL



En la hipótesis que el modelo tenga aplicación en el sistema de Seguridad Social en general, su alcance se puede esquematizar como se muestra a continuación en el Flujograma N°4-2.

FLUJOGRAMA 4-2: ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL



Comparando ambos esquemas se advierte que este último representa una visión amplia y conjunta de la Seguridad Social, pudiendo agregarse, además el registro de beneficios y bonos entregados por el Estado a personas bajo diferentes programas sociales (Ministerio de Desarrollo Social), lo que entregaría una aplicación universal y permitiría un mayor control, con beneficios adicionales, cuáles serían la focalización de la agenda social y estimar con mayor precisión a sus beneficiarios; en complemento se contaría con información actualizada para sustentar estudios y diseño de políticas integradas de beneficios.

2.3. Flujos de información considerados

A partir de la información que hoy día generan, administran y manejan distintas entidades para realizar sus funciones y que por lo general no son compartidos entre quienes tienen que efectuar las labores operativas⁹⁶, se plantea integrarlos en un solo repositorio de base de datos que pueda ser manejado con un mismo sistema de información⁹⁷. Aquí la idea general es constituir un sistema que emule al del Servicio de Impuestos Internos, pero relativo a la Seguridad Social en un esquema macro, con su foco principal en la cobranza previsional y su fiscalización en terreno, amén de otras actividades colaterales que contribuyan a la modernización del sector y en el aumento de su eficacia y eficiencia.

En la actualidad, la Superintendencia de Pensiones y la Subsecretaría de Previsión Social manejan una gran cantidad de información integrada de variables ex post, pero ésta se aplica básicamente para fiscalización y control de los organismos administradores y en la generación de índices generales.

El sistema que se formula está planteado para apoyar las tareas de ejecución de la cobranza, cualquiera sea la etapa en la cual ésta se ubique, desde la contratación de un nuevo trabajador, pasando luego a la declaración mensual de cotizaciones, y con foco en el apoyo para agilizar la cobranza prelitigiosa, contribuir a reducir los cuellos de botella que se presentan en los tribunales de cobranza previsional y en los costos al perseguir mora presunta, cuya experiencia demuestra que en su gran mayoría no es tal, porque puede ser aclarada por los empleadores que no han cumplido su deber de informar despidos o bien licencias médicas o permisos u otros actos administrativos relativos al contrato laboral. La D.T. cuenta con un alto poder persuasivo frente a los empleadores, de modo que si esta institución aparece ejerciendo fiscalización y control en la cobranza previsional es probable que los tiempos de recupero de ésta sea más eficiente, y con menor costo.

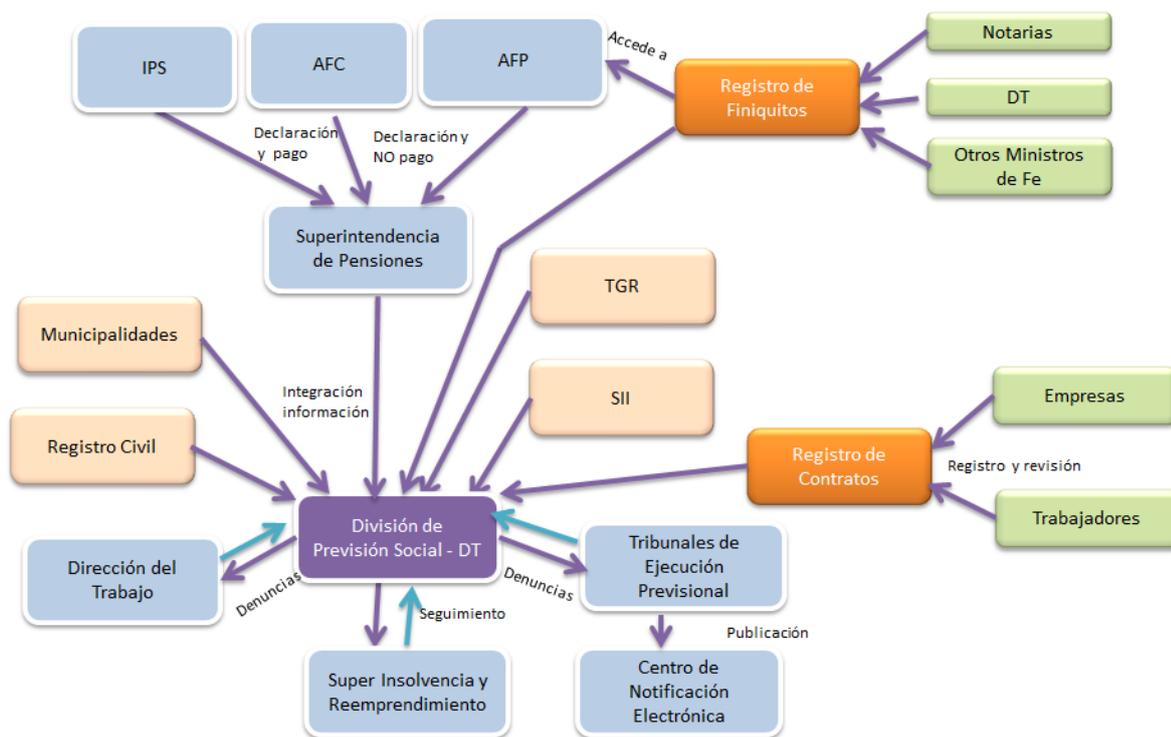
⁹⁶ El presente estudio detectó que existe celo en compartir información entre las diversas instituciones que operan en el sistema, donde prevalece una cultura de manejo cerrado de los datos, aplicando además herramientas de distinta base tecnológica, que frena o impide compartir información con fines operativos. En el país existen experiencias exitosas con signo contrario, p.ej.: SII, Transbank, Previred, etc.

⁹⁷ Para fines de la presente propuesta, este repositorio lo denominamos "Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social" (PTSS), cuya misión exclusiva sería el manejo integrado de toda la información del sistema nacional de seguridad social, y su administración y operación estaría a cargo de la División de Seguridad Social de la D.T.

Una de las mayores innovaciones de esta propuesta es que considera el registro de movimientos de personal al alta (datos del contrato de trabajo al inicio de la relación laboral)⁹⁸, el registro de finiquitos que actualmente es realizado de modo parcial e incompleto (y es una de las grandes causas de las DNPA) y que además no es compartido, debiendo las AFP recurrir a la Administradora de Fondos de Cesantía como una solución para acceder a esta información.

En el siguiente Flujograma se pueden visualizar los flujos de información integrados, correspondiente a la primera etapa del cambio propuesto, donde aparece el concepto de “Registro Laboral” (Finiquitos en la parte superior, y Contratos), administrado por la División de Seguridad Social de la D.T., en la Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social (PTSS): la “Entidad Integradora” que se incluye en el Flujograma N° 4-3:

FLUJOGRAMA4-3:FLUJOS DE INFORMACIÓN PROPUESTOS PARA EL SISTEMA PREVISIONAL



La información almacenada y complementada actualmente en la Subsecretaría de Previsión Social proviene en gran medida de la Superintendencia de Pensiones. Esta es la información base considerada, si ello no fuera posible, en su reemplazo, la Entidad o Unidad Integradora (División de Seguridad Social de la D.T./Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social) debería

⁹⁸ Esto atenuaría o minimizaría las denominadas categorías de “evasión laboral” (trabajadores sin contrato); “evasión previsional” (trabajadores con contrato y sin cotizaciones) y “elusión previsional” (trabajadores con contrato y sub-declaración previsional).

recibir aquella recabada por la Superintendencia de Pensiones proveniente de las AFP, el IPS y de la AFC para ser ingresada a su base de datos o actualizar la información que ya posee, y luego integrarla con la que reciba de otras entidades. No se trata de extraer toda la información disponible en la Superintendencia de Pensiones ni en la SSPS sino de aquella que sea necesaria para los fines de esta organización, orientadas a la fiscalización del cumplimiento previsional por parte de las empresas y el pago de las cotizaciones previsionales, además del apoyo en el seguimiento de la cobranza previsional, practicada por los agentes actuales.

Entendemos que la información disponible en la SSPS es alimentada y complementada con otras fuentes, básicamente del Servicio de Impuestos Internos, del Registro Civil y del IPS. En caso que no sea esta Entidad la que derive la información a la División de Seguridad Social, debería realizarse en ésta la tarea de complementación y actualización de la información.

Dentro de los datos que se propone integrar a la PTSS está el disponer de la información actualizada de la dirección comercial y/o legal de las empresas registradas en el SII, además de la información de los honorarios declarados mensual o anualmente y de las remuneraciones, rentas y pensiones que deben declararse anualmente al SII.

La Tesorería General de la República, dispone además de la información que se le ha entregado proveniente del SII y relativa a los trabajadores independientes con la cual efectúan la declaración y pago de las cotizaciones previsionales con las retenciones del impuesto que originan devoluciones.

El Registro Civil, puede aportar la información de género de cada persona y si ellas están vivas o difuntas, señalando la fecha de ésta última condición. La División de Extranjería, por su parte, debería entregar la situación de los inmigrantes residentes en el país o en trámite para obtener su residencia.

Las municipalidades, considerando su relación con las empresas cuando éstas efectúan el pago de patentes comerciales cuentan con información actualizada semestralmente del domicilio registrado. Esta información es relevante para ubicar a los representantes de las empresas con mora presunta o real. Incluso puede pensarse que el sistema disponga de más de una dirección posible, dependiendo de su fuente, señalando una codificación respecto del grado de confiabilidad y de la última fecha de actualización de ella.

Como ya se indicó, la División de Seguridad Social de la D.T., sería la encargada de efectuar las acciones de fiscalización previsional y aquellas que originan la cobranza judicial o litigiosa, una vez que las Entidades Administradoras realicen la etapa prelitigiosa, colaborar en las acciones prejudiciales de cobranza así como con las judiciales, entregando toda la información

disponible, y chequear el correcto entero de los dineros recuperados, hacer el seguimiento de ellas y registrar su cobro hasta que éste se materialice o se hayan agotado todas las instancia para que ello sea factible.

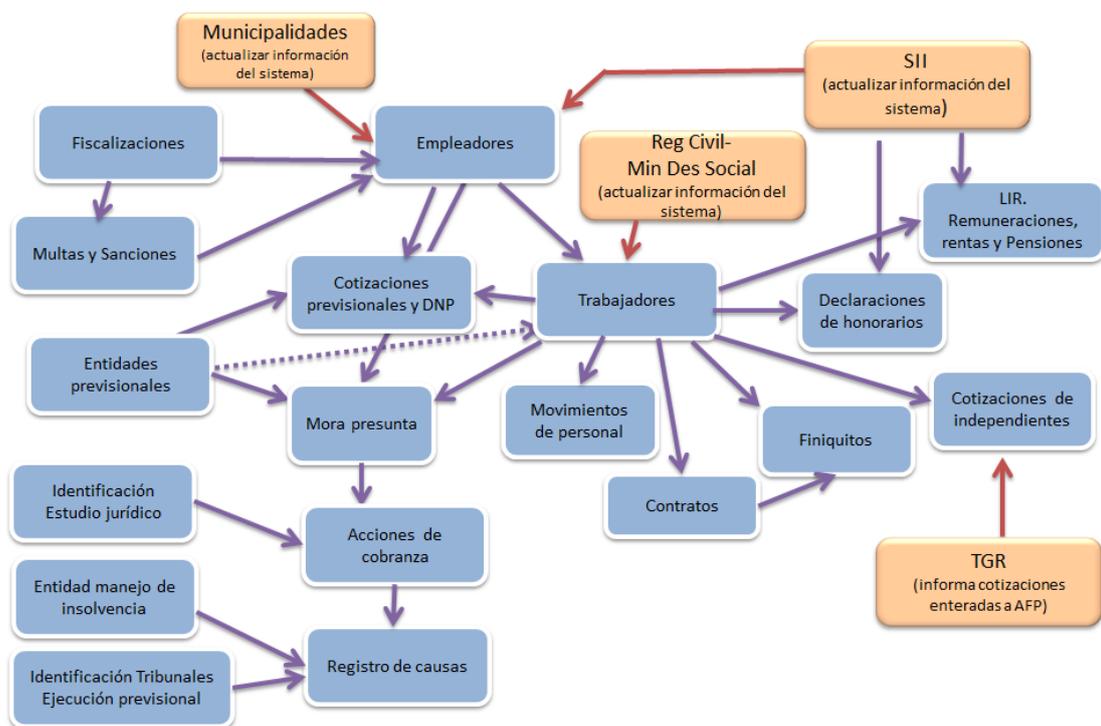
Por tanto, podrá relacionarse con información de los tribunales de cobranza previsional, y de la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (SIR), además de otras fuentes oficiales que se consideren relevantes.

2.4. Esquema de la base de datos

En un escenario inicial, la base de datos de la PTSS podría contener la información que se ha delineado previamente, debiendo ser muy completa y actualizada respecto de los empleadores y de los trabajadores, de quienes debe existir información de sus contratos, finiquitos, identificación de empleadores, contratistas y subcontratistas, registro de los movimientos de personal informados en las planillas de cotizaciones y además relacionarlos adecuadamente cuando corresponda, con la información de honorarios y de la información anual de retenciones de impuestos efectuados anualmente por las empresas a SII.

Gráficamente podemos visualizar una definición inicial de la arquitectura del modelo de la base de datos previsional (Flujograma N° 4-4). Es de interés señalar que este modelo podría integrar los programas de beneficios sociales entregado por el Estado, creando las tablas y relaciones necesarias según los objetivos adicionales de operación y control que se persigan.

FLUJOGRAMA N°4-4:MODELO DE LA BASE DE DATOS PREVISIONAL



El sistema debería facilitar las acciones de fiscalización previsional, la detección de mora y permitir el registro de las principales acciones de cobranzas efectuados asociados a los estudios jurídicos que la realizan o al propio personal interno de los organismos administradores.

En los casos que la cobranza no litigiosa ya expirada, que pasan a la etapa de cobranza litigiosa, se llevaría el registro actualizado de las causas en los tribunales de ejecución laboral o en la entidad de manejo de insolvencia⁹⁹. Esta información sería de interés para las Superintendencias de Pensiones y de Seguridad Social para controlar la efectividad de las entidades administradoras en la ejecución de sus roles en la etapa litigiosa.

La debida actualización de la base de datos proporcionará la fuente para elaborar el Boletín de Deudas Previsionales de Empleadores o sincronizar o alimentar éste con el Boletín de la Dirección del Trabajo.

2.5. Contenidos de información iniciales

Las diversas tablas que componen la base de datos del modelo propuesto para el escenario cuyo alcance es el Sistema Previsional solamente, deberían contener datos como los siguientes:

- **Las entidades previsionales:** identificarlas con su RUT, razón social y fantasía, domicilio comercial, RUT, nombre, número de teléfono y correo electrónico del representante legal.
- **Los empleadores:** Identificar el tipo de empleador, RUT, razón social y fantasía, actividad económica principal y secundaria, domicilio comercial, teléfonos, RUT, nombre, número de teléfono y correo electrónico del representante legal, fecha de actualización datos representante legal.
- **Los trabajadores:** Identificar el tipo de trabajador (dependiente-independiente), RUT, nombre completo, nacionalidad, nivel de estudios, puntaje CASEN/Ficha Protección Social, domicilio, teléfono fijo y móvil, correo electrónico y ojala otro alternativo. Se debe complementar con datos de la tabla 2.1 “Personas” requerida por la Superintendencia de Pensiones a sus entidades controladas.

En caso de abarcar población con beneficios del Estado, esta tabla debería ser denominada PERSONAS, su universo sería la población nacional en general y se agregarían los datos necesarios varios de ellos con su propia clasificación.

⁹⁹ Esta acción de administración de información no significa que se releve o reemplace el rol y obligaciones que legalmente les compete a las AFP en la gestión de la cobranza previsional.

- **Los movimientos de personal.** Son los movimientos declarados por las empresas en sus planillas de declaraciones. Utilizar la misma codificación y datos de ellas.
- **Los finiquitos:** Datos reportados por los diferentes entes que ofician de ministros de fe, además del RUT del trabajador y del empleador, debe tener la fecha de información y la fecha de cuando se hace efectivo el finiquito, señalar la causal (codificar) e identificar el ministro de fe.
- **Las declaraciones pagadas (Cotizaciones):** Usar total o parcialmente formato definido por la SP de los archivos reportados por las entidades supervisadas correspondiente al formato 2.10 “Movimientos registrados en las Cuentas de Capitalización” (ver circular 1661 de la SP).
- **Las declaraciones, no pagos y deudas:** Usar total o parcialmente formato definido por la SP respecto de los archivos reportados por las entidades supervisadas correspondiente al formato 2.35 “Deudas de Cotizaciones reconocidas, detalle de involucrados” (ver circular 1661 de la SP). Se debe complementar con las carátulas de las planillas de DNP a nivel de empleador con deudas reconocidas según formato 2.34 de la SP “Deudas de Cotizaciones Previsionales, carátulas” que conformarán una tabla asociada a ésta de detalle.
- **La mora presunta:** Identificar, AFP, empresa, trabajador, período adeudado, monto adeudado.
- **El registro de causas:** Identificar código de la causa, AFP, empresa, trabajador, período adeudado, monto adeudado.
- **Identificación de los tribunales de ejecución previsional:** Se identifican los tribunales laborales y de cobranza previsional, civiles y aquellos que ejercen similares labores en localidades pequeñas. Usar código, nombre, región geográfica.
- **La identidad que lleva la insolvencia o quiebra.** Asignar código y registrar código, nombre, región geográfica.
- **El registro de las acciones de cobranzas.** Debería consignar las acciones de cobranzas efectuadas y sus resultados.
- **LIR¹⁰⁰ Remuneraciones:** Identificar RUT trabajador, RUT empresa, período de remuneración (año-mes), monto imponible, monto impositivos legales deducidas.
- **Registro de honorarios.** Identificar RUT trabajador, RUT empresa, período de remuneración (año-mes), monto imponible, monto impositivos legales deducidas.
- **Cotizaciones pagadas vía TGR.** Identificar RUT trabajador, AFP, período de cotización (año-mes), monto cotización, fecha información.
- **Registro de fiscalizaciones.** Se identifican los datos más relevantes de cada fiscalización, fecha de ejecución, motivo u origen, RUT empresa, identificación fiscalizador, condiciones generales al momento de fiscalización, resultados, próxima acción, etc.

¹⁰⁰ Ley de Impuesto a la Renta

- **Multas y sanciones:** Identificar RUT de la empresa, código de sanción o multa, fecha de notificación, monto aplicado, condiciones de la sanción y observaciones generales.
- **Autorización para DNP reiterada.** Considerar que los empleadores que efectúen más de una DNP reiterada en el año deberían demostrar haber informado este hecho a los trabajadores .

2.6. Productos esperados de la base de datos y el proceso informático

- **Apoyo en el proceso de fiscalización,** a partir de reportes emitidos por el sistema respecto de condiciones que es de interés fiscalizar, ejemplos: Empresas que reiteradamente no cotizan ni hacen DNP, empresas con mayor cantidad de honorarios continuos que pueden ser contratos ficticios, empresas que no cotizan por todos sus trabajadores, empresas que cotizan por montos menores al mínimo aduciendo jornadas parciales, etc.
- **Apoyo en el proceso de cobranzas,** recuperación de cotizaciones no pagadas. Monitoreo de las gestiones realizadas en forma individual o agrupada de trabajadores.
- **Elaboración del Boletín de deudas previsionales**
- **Control de elusión** (que se declare por un monto menor al contrato y/o declaración de impuestos). Control secuencias de tiempo de trabajadores con honorarios que deberían ser oficialmente contratos de trabajo.
- **Control de Evasión y mora** obteniendo nómina de los contratos que no tienen finiquito comparado con las cotizaciones y DNP recibidas en un marco de tiempo. Alternativamente comparando el número de trabajadores declarado por las empresas, los honorarios y las cotizaciones y DNP recibidas.
- **Detección oportuna de las cancelaciones** derivadas de procesos litigiosos para que sean enteradas con prontitud en las cuentas individuales.
- **Detección de recuperaciones** desde empresas en quiebra.
- **Estadísticas diversas,** respecto de cotizaciones, DNP, mora presunta, cotizaciones de independientes y otros temas con distintas categorizaciones o filtros: actividad económica, región de origen casa matriz de la empresa, por rango de trabajadores, por rangos de renta, por género y otras.
- **Obtención de índices de efectividad diversos** (ver los propuestos en el informe, objetivo específico vii)

3. PROPUESTAS POR AREAS DE GESTION

En esta sección se detallan las distintas propuestas formuladas por Ciedess, siguiendo las etapas del proceso de cotizaciones previsionales. Primero se explica de manera resumida el marco conceptual de la recaudación, control y fiscalización del pago de las cotizaciones, lógica que permite contextualizar el plano operativo de las propuestas, y al término del capítulo se clasifican en una matriz que incluye los seis temas considerados en el objetivo específico v), a saber:

- Normas, que pueden incluir aspectos legales y reglamentarios y de instrucciones.
- Aspectos institucionales, administrativos y operacionales que sea necesario mejorar.
- Diseño o rediseño de mecanismos de incentivos. En este nivel se procederá a identificar y proponer incentivos de carácter monetario que pueden minimizar el posible efecto de sanciones pecuniarias asociadas a la evasión y elusión.
- Diseño o rediseño de procesos de trabajo y otros aspectos de carácter operativo, incluido los procesos informáticos.
- Recursos necesarios para ejecutar los procesos (humanos, financieros, bases de datos y sistemas de información).
- Administración y resolución de stock de causas judiciales de cobranza pendientes en el sistema.

Estas propuestas específicas deben considerarse que forman parte del cambio estructural ya propuesto; sin embargo, si no se optase por el modelo integrado allí sugerido, de igual forma las formulaciones siguientes tienen validez en el actual sistema previsional.

3.1. Propuestas en recaudación de las cotizaciones previsionales

En base a la información presentada en los Capítulos anteriores, corresponde analizar las mejoras propuestas respecto de la recaudación de las cotizaciones previsionales, de las recaudadoras de las cotizaciones previsionales, sus funciones, su control, fiscalización y campo de acción, en lo relativo a incrementar la eficiencia y eficacia del proceso ordinario de cobro, específicamente en cuanto a las funciones ejercidas por las Cajas de Compensación, Previred, Bancos en Convenio y Servipag.

3.1.1. Normas, que pueden incluir aspectos legales y reglamentarios y de instrucciones

1.- Se propone modificar el artículo 10° del DFL N° 101 de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, incorporando dentro del ámbito de las instituciones que fiscaliza la Superintendencia de Pensiones (SP), a las recaudadoras electrónicas de cotizaciones para que de esta forma la Superintendencia de Pensiones pueda impartir instrucciones que

garanticen mejoras en el sistema. En el caso de las CCAF, que actualmente entregan este servicio, lo anterior debe realizarse considerando la necesaria coordinación que se debe contemplar con la SUSESO, atendido que son entidades sometidas a su fiscalización integral¹⁰¹. Para el caso de las cotizaciones previsionales de los regímenes de salud administrados por el FONASA y las ISAPRE la respectiva coordinación debe ser establecida con la Superintendencia de Salud.

La conveniencia de ello, radica en que la SP pueda dictar normas de instrucción y eventualmente fiscalizar directamente a éstas y no sólo ejercer un control indirecto a través de las AFP, en especial, atendida la naturaleza de las propuestas que se plantean a continuación.

A modo de ejemplo, un tema relevante en la recaudación electrónica de las cotizaciones previsionales sería la aplicación y cumplimiento de determinados estándares en materias de TIC, con el objetivo de establecer los requerimientos de seguridad que deben cumplir los módulos criptográficos utilizados para la protección de información sensible. Dicho estándar debería proponer un esquema incremental de exigencias de seguridad, en función del avance de la ciencia y de la tecnología.

La normativa vigente de la S.P. no establece la implementación de estándares específicos de seguridad u otros relacionados con T.I. En el marco de la Supervisión Basada en Riesgo se ha definido que son las Administradoras las que deben evaluar sus riesgos e implementar los controles pertinentes. Respecto de Criptografía, en la normativa de “Pago de cotizaciones previsionales, depósitos y aportes por Internet”¹⁰² se define que deben existir mecanismos de seguridad que garanticen la integridad y confidencialidad de la información transmitida al realizar las operaciones de pago y que se debe contar con una herramienta de encriptación tecnológica.

- 2.- Se propone instruir mediante Circular emitida por la Superintendencia de Pensiones, a las recaudadoras electrónicas que puedan recibir **pagos atrasados** vía electrónica, al igual como se efectúa actualmente cuando se ha hecho DNP, hasta el quinto mes después de vencido el cierre de remuneraciones de una empresa¹⁰³. Esta solución se basa actualmente en un acuerdo entre las AFP y PreviRed, y podría también ser extensiva al IPS y a la AFC.

Sin embargo, para las restantes entidades de la seguridad social (Mutualidades/ISL, ISAPRE/FONASA) se propone legalizar dicha medida con aplicación de plazos más

¹⁰¹ Situación similar a la que ya existe respecto de la Superintendencia de Valores y Seguros por ejemplo respecto de aquellas Cajas que emiten créditos hipotecarios endosables.

¹⁰² Ver Compendio de Normas del Sistema de Pensiones, Libro II, Título VIII, Letra B.

¹⁰³ El pago atrasado de cotizaciones previsionales, depósitos y aportes que no hayan sido previamente declaradas, se efectuará a través de las mismas transferencias electrónicas definidas en la presente Letra B (Compendio, Libro II, Título VIII, Letra B: “Pago de cotizaciones previsionales, depósitos y aportes por Internet”.

reducidos (como máximo de dos meses), de modo que los empleadores que deban enterar las cotizaciones en estas entidades, y que se encuentren atrasados en el pago de las mismas, y no hayan presentado necesariamente una DNP, puedan pagar vía electrónica, y fuera de plazo, las cotizaciones previsionales. Hoy sólo pueden hacerlo por vía manual, lo cual burocratiza y dificulta el trámite e incorpora riesgos de error en el llenado de las planillas manuales, siendo el objetivo facilitar que el empleador se ponga al día en este pago lo antes posible.

Para ello las recaudadoras deben estar facultadas para ejercer dicha acción, mediante Circular conjunta de las Superintendencias del área, que los autorice a ello, Esta normativa debería ser homologada en los plazos, incorporando las excepciones técnicas específicas para el seguro de salud y el de riesgos del trabajo.

Respecto de las cotizaciones atrasadas, como DNP, DNPA u otra deuda previsional, sin limitación de tiempo, Las recaudadoras deben poder calcular los intereses y reajustes que sean necesarios, o ser informadas oportunamente por las distintas entidades para facilitar el pago ya sea electrónicamente o mediante modalidad mixta. Esta información debería estar disponible y al día, además de otra información indicada en la sección 2 del Capítulo III, en la Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social.

En suma, los plazos que maneja PreviRed son los mismos que tienen las instituciones previsionales para cada una de sus formas de pago. En el caso de las DNP los empleadores pueden pagar por PreviRed con los mismos plazos (y costas) que si lo hicieran directamente en la institución previsional correspondiente. Es importante mencionar que la normativa da plazo hasta el último día del mes en que se realizó la declaración para pagarla “sin problemas”, después de ese plazo las instituciones deben seguir los procedimientos de cobranza que indica la normativa. Es por este motivo que el sitio web de PreviRed entrega un mensaje con un plazo mayor para que el pagador no tenga que ir a enterar directamente a la institución, ya que PreviRed realiza por ella todos los cálculos de intereses y costas correspondientes, sin embargo, este plazo mayor es sólo una facilidad de pago, pero no exime de que la institución previsional realice en paralelo las gestiones de cobranza que exige la normativa.

- 3.- Se propone estudiar que ciertos bonos que entregue el Estado con la finalidad de cubrir determinadas contingencias de las personas, o se otorguen como incentivos o reconocimientos, sean imponibles. Actualmente, pueden citarse como ejemplos, el bono marzo, el bono por logro escolar, el ingreso ético familiar, bono al trabajo de la mujer, entre otros¹⁰⁴. Esto con el propósito de contribuir a crear una “cultura previsional” en las

¹⁰⁴El ingreso ético familiar contempla varios bonos y subsidios. Está tratado en la Ley Nº 20.595, la que en su artículo 24 establece expresamente que todos estos beneficios no constituyen remuneración por lo que no son imponibles. El art. 24 establece: “El Bono de Graduación de Enseñanza Media, el Bono por Formalización, el Bono por Esfuerzo, las transferencias monetarias establecidas en los artículos 14 y 16 y el Bono de Protección,

personas que reciben estos aportes, quienes a largo plazo probablemente integrarán la fuerza de trabajo formal.

La finalidad de esta propuesta apunta a que el beneficiario, pueda tener un aporte que contribuya a mejorar su pensión. Quedarían exentos de esta propuesta los subsidios, los cuales van enfocados a un fin determinado, por ejemplo el subsidio a la vivienda.

Esta propuesta, previo análisis, debe formalizarse casuísticamente, a través de una Ley o Decreto, que modifique la naturaleza del beneficio, en cada norma en la cual estén regulados éstos.

3.1.2. Aspectos institucionales, administrativos y operacionales que sea necesario mejorar

- 1.- Instruir a la Dirección del Trabajo, generar un enlace intranet con las Administradoras para que éstas consulten la base de datos de los finiquitos que se registran. A futuro, cuando esté en pleno funcionamiento la División de Previsión Social, en la Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social sería administrada esta información.

Todos los Ministros de Fe frente a los finiquitos, renuncias del trabajador y término de la relación laboral, estarán obligados por Ley a informar, al término de cada mes calendario, antes del quinto día del mes siguiente, de todos los finiquitos que hayan registrado. La información mínima que deben reportar los Ministros de Fe son: Nombre y RUT del empleador; Nombre y RUT del Trabajador; Fecha del finiquito y causal de éste, según el artículo correspondiente del C.T.

La ley solo establece que debe extenderse el finiquito dentro de los diez¹⁰⁵ días hábiles del término del contrato (pero no obliga al empleador a informar a la autoridad respectiva de dicho acto), a la vez que al momento de suscribirse, deberá exhibirse el certificado que acredite el pago de las cotizaciones previsionales del trabajador, sea que se haga ante la Inspección del Trabajo o ante Notario Público. Dicho certificado sólo se exhibe y no queda en poder del ministro de fe.

Si hubiere cotizaciones impagas, el finiquito no se puede firmar ni ratificar hasta que se corrija el incumplimiento de pago, y si se hiciera, tal instrumento carece de toda eficacia jurídica. En tales circunstancias, el fiscalizador normalmente le indica al trabajador que puede interponer un reclamo para que se cite a las partes a un comparendo de conciliación en el que el empleador deberá acreditar el pago y en caso que no se haya pagado a ese momento, se procede a sancionarlo.

son ingresos no constitutivos de renta de aquellos a que se refiere el artículo 17 del decreto ley N° 824, sobre Impuesto a la Renta. Adicionalmente, dichos bonos o subsidios no constituyen remuneración, por lo que no son imponible para efectos previsionales.”

¹⁰⁵ Ley N° 20.684 que modificó el art. 177 del Código del Trabajo.

La medida propuesta permitiría reducir en gran parte las DNPA, lo que significará contar con una adecuada y oportuna herramienta, a fin de obtener una buena solución vía administrativa interna.

2.-Retraso y errores en el proceso de pago por uso de planillas manuales

El pago manual de planillas de cotizaciones, hoy está reducido a menos del 5%. Por sus efectos es conveniente aplicar medidas que permitan su disminución al mínimo sin perjuicio de no eliminarlo del todo, considerando la posibilidad de que por razones de fuerza mayor sea esta la única manera de cumplir con las obligaciones previsionales.

En este punto debemos recordar que el pago manual trae como consecuencia la desincronización de la información por llenado de planillas equivocadas, ingreso errado de antecedentes requeridos y la existencia de la mayoría de los cheques protestados del Sistema.

Dos entidades entrevistadas indicaron que ciertas empresas usan este mecanismo para el pago de roles privados, en otros casos se trata de empresas pequeñas con menos de 5 trabajadores y que no disponen de computadores, o cuyos encargados por costumbre y oportunidad de socialización que ofrece el día del pago de cotizaciones con otros pares, realizan el pago manual.

Las Administradoras deberían difundir las características de aplicación y uso de la cotización electrónica, a quienes efectúan los pagos manuales para convencerles de las ventajas de su uso permanente.

3.- Se sugiere que la Dirección del Trabajo pueda detectar posibles incumplimientos respecto del pago de las cotizaciones previsionales, a través del sistema de alertas basado en la integración oportuna de todas las declaraciones y pagos de cotizaciones del mes anterior, con la información de Previred, las Cajas de Compensación y Bancos que recaudan cotizaciones, cuando las planillas cargadas entre uno y otro mes contienen inconsistencias, de manera que la DT pueda ejercer un control más estricto y oportuno en el otorgamiento del certificado N° 30 sobre cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales, Esta medida permitiría un control de un mes con otro para los trabajadores de las propias AFP.

Otro tipo de incumplimiento podría ser detectado al comparar la planilla de cotizaciones del seguro de riesgos del trabajo de las empresas (que cubre al 100% de los trabajadores bajo régimen dependencia), con las planillas integradas de todas las AFP e ISL. De esta comparación pueden surgir eventuales subdeclaraciones de remuneración imponible, elusiones o evasiones previsionales para un mismo mes.

Para que esta propuesta sea efectiva, debiesen regularse protocolos de acuerdo entre la Dirección del Trabajo, Previred, y las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Sin duplicar esfuerzos, esta propuesta busca optimizar el uso oportuno de la información que emana de los recaudadores, de manera que la D.T. pueda entregar información al mercado de manera oportuna y al tiempo actuar frente al empleador que ha omitido las declaraciones de cotizaciones de sus trabajadores.

Así, el no estar al día en el pago de las cotizaciones previsionales constituiría un verdadero obstáculo para el empleador para poder acceder a las licitaciones del Estado. Con el sistema propuesto este tema sería solucionado en la fuente. La propia Superintendencia podría instruir ciertos aspectos, si pudiera regular a estas recaudadoras, tal como se propone en el punto 3.1.1. 1.

- 4.- En las entidades bancarias en convenio o sucursales de Servipag visitadas se constató que en estos recintos no existe la posibilidad de acceder materialmente a las Planillas de Pago de Cotizaciones Previsionales, ya sea de trabajadores dependientes o independientes. Ello podría deberse a que el pago de las cotizaciones atrasadas a través de agentes recaudadores, requiere que las planillas de pago correspondientes deban ser previamente visadas por la respectiva AFP para la determinación de los intereses y reajustes respectivos, pero también afecta a los empleadores y trabajadores independientes que se encuentran al día.

Lo anterior sin perjuicio de lo ya propuesto en el sentido de incentivar que el uso de planillas en papel se vaya reduciendo al máximo en el corto plazo.

- 5.- En las mismas instituciones visitadas (entidades bancarias en convenio y sucursales de Servipag), no existe un nivel de capacitación adecuado de parte de los funcionarios de estas instituciones, de tal manera que puedan instruir al público con lineamientos claros al usuario que pretende realizar la gestión de pago, ya sea en el reconocimiento de las planillas así como en el uso correcto de las mismas, cobrando relevancia la necesidad de que estos trabajadores sean capaces de observar o rechazar inmediatamente las planillas que no correspondan o que se encuentren mal llenadas.

Sería de práctica obligatoria que la AFP instruyera de manera precisa a estas organizaciones para ejecutar su labor de recaudación de cotizaciones previsionales de manera correcta, evitando así los problemas que se originan a posteriori, cuando las planillas están mal llenadas.

3.1.3. Diseño o rediseño de procesos de trabajo y otros aspectos de carácter operativo, incluido los procesos informáticos

- 1.- Se propone instruir a las recaudadoras electrónicas, a través de una Circular conjunta emitida por la Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Seguridad Social y Superintendencia de Salud, para que en el sistema de carga de archivos de las recaudadoras, el empleador que declara y paga sólo uno o algunos regímenes de la

seguridad social (p.ej. ISAPRE) se le identifiquen automáticamente los otros pagos a las AFP, AFC, Mutualidades, ISL (FONASA/ISL) y al no pagarlos, se genere automáticamente una DNP, procediendo en consecuencia el empleador al reconocimiento explícito de la deuda en todas las entidades administradoras de la seguridad social.

Consecuente con lo anterior, como el empleador tiene la obligación primaria de **declarar** las cotizaciones previsionales, al **cargar** el sistema del recaudador con toda la información de sus dependientes, y los respectivos regímenes de la seguridad social, el acto siguiente debería ser el **pagar** las cotizaciones previsionales y sólo excepcionalmente efectuar la declaración y no pago en aquellas entidades en las que decida efectuar DNP., ajustándose a los plazos que cada una de las entidades de la seguridad tengan autorizado para ello, según lo propuesto en el punto 3.1.1.2.

Informáticamente, el empleador va a poder cargar los archivos del mismo modo que siempre, incluso eligiendo una sola entidad a cotizar, por ejemplo, solo Fonasa, pero si lo hace de ese modo, al apretar el botón de pago, se constituye por ese hecho una DNP expresa por los otros conceptos que debió cotizar y no lo hizo.

Esta propuesta apunta por un lado, a mantener el sistema informático, desde el punto de vista de la recaudadora ellas sólo deberán generar el software o la herramienta, que al efectuar este pago parcial el empleador y digitar el botón de pago, se constituye un archivo de DNP expreso por cada entidad y sus trabajadores afiliados, respecto de quien se cotizó parcialmente.

Ello debe informarse a los empleadores, mediante al menos un aviso en el propio sitio web antes de la opción de pago.

De este modo el empleador tendrá dos caminos, el primero es pagar la nómina de trabajadores por todos los conceptos previsionales, respecto del cual el pago se encuentra completo, y el segundo es efectuar un pago parcial, pero ello con la consecuencia que por los pagos no realizados por las cotizaciones previsionales respectivas, se genera de inmediato una DNP expresa por cada entidad previsional con todos sus trabajadores afiliados trabajador.

Esta solución tiene el alcance de regularizar la deuda, ya que contiene una declaración expresa del empleador en ese sentido. Al estar acotada la deuda inicial por DNP, bajaría inmediatamente el número de casos a aclarar por DNPA.

- 2.- Se sugiere normar la seguridad de los sistemas informáticos de las recaudadoras de las cotizaciones previsionales, en atención a los posibles fraudes o colapsos que pudieran producirse en el sistema, debiendo ajustarse ellas a los más altos estándares de seguridad de sistemas informáticos. Este cambio debiese provenir desde la SP e instruirse a través de una Circular. Al respecto, la experiencia de la Superintendencia de Bancos e Instituciones

Financieras relativas a los estándares exigidos y aplicados en todo el sistema bancario, como por ejemplo la emisión, control y operación de las tarjetas de crédito (Transbank) podrían ser un referente a seguir¹⁰⁶. Otra alternativa podría ser adoptar estándares tecnológicos internacionales en materias de TIC.

3.- Se propone considerar que el cálculo de los intereses y reajustes de cotizaciones atrasadas pueda realizarse “en línea” desde las mismas oficinas o sucursales de los agentes recaudadores subcontratados, imprimir un comprobante o similar de aquella gestión para luego pasar a caja.

3.2. Propuestas de la etapa prejudicial

3.2.1. Normas que pueden incluir aspectos legales y reglamentarios y de instrucciones.

1.- Determinar cuál es el período máximo en que un empleador podrá estar en mora en el pago de sus cotizaciones previsionales.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 DL 3.500 y 22 de la Ley N° 17.322, se deduce que el empleador caerá en mora a partir del día siguiente del vencimiento del plazo para pagar las cotizaciones previsionales. Éstas últimas *“deberán ser declaradas y pagadas por el empleador, el trabajador independiente a que se refiere el inciso tercero del artículo 90, el afiliado voluntario a que se refiere el Título IX o la entidad pagadora de subsidios, según corresponda, en la Administradora de Fondos de Pensiones a que se encuentre afiliado el trabajador, dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones y rentas afectas a aquéllas, o aquel en que se autorizó la licencia médica por la entidad correspondiente, en su caso, término que se prorrogará hasta el primer día hábil siguiente si dicho plazo expirará en día sábado, domingo o festivo.”* Vencido este plazo de pago quien no lo haga dentro de él caerá en mora y deberá pagar las cotizaciones previsionales con los reajustes, intereses y recargos calculados desde el día siguiente al vencimiento del pago hasta el día del pago efectivo, de acuerdo a lo señalado en las Circulares que periódicamente, mes a mes, emite la Superintendencia de Pensiones con este único propósito.

Por su parte la Superintendencia de Pensiones, mediante la Circular N° 1.504, de fecha 12 de Junio de 2008 – que derogó las Circulares números 336, 362, y 372 y Oficios Ordinarios 8.302 y 2.825 - , ha señalado que las AFP disponen de un plazo *“de 180 días, contado desde el día de cierre del período de declaración y no pago del mes correspondiente (que es el primer día en que se inicia el período de mora), para presentar en el tribunal respectivo la demanda judicial correspondiente. Dentro de dicho plazo las AFP deberán determinar los empleadores que se registran con cotizaciones declaradas mediante las planillas de declaración y no pago y que se encuentran pendientes del pago, y , además, deberán iniciar la cobranza prejudicial de las*

¹⁰⁶ Un punto de referencia puede encontrarse en las regulaciones de la Banca surgidos de los protocolos de Basilea III sobre riesgo operacional y las recomendaciones emitidas por COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission).

cotizaciones previsionales impagas, utilizando todos los medios legales que las Administradoras estimen procedentes”.

En consecuencia, se advierte un vacío legal en esta materia, por cuanto el DL 3500, de 1980, y sus modificaciones posteriores, no contempla disposiciones especiales que se refieran a la cobranza prejudicial de las cotizaciones previsionales, salvo lo dispuesto en el inciso 6º del artículo 19, que regula el procedimiento para las DNPA, estableciendo una presunción de hecho que admite, desde luego, pruebas en contrario.

Estimamos que derechamente la legislación debería establecer un plazo máximo de mora, a fin de que el empleador cumpla con su obligación legal y moral de pagar las cotizaciones en mora, esto es, proponemos acotar el plazo de la mora en cinco meses, contados desde el día de cierre del período de declaración y no pago del mes correspondiente. Vencido este plazo, las entidades de seguridad social, dispondrán de 60 días hábiles para tener presentada la demanda en el tribunal competente. Durante el primer período de los cinco meses señalados, las entidades de seguridad social acreedoras no podrán iniciar acciones judiciales, sin perjuicio de que cobren los períodos en mora con los reajustes e intereses que señala el artículo 19 del DL 3.500, tratándose de una AFP, de los artículos 22 y siguientes de la Ley Nº 17.322, tratándose de las otras entidades de seguridad social y artículo 11 de la Ley Nº 19.728, tratándose del Seguro de Cesantía.

2.- Creación del Registro Nacional de Empleadores.

Una de las dificultades no resueltas hasta hoy es la falta de información de que se dispone de los empleadores en mora, lo que es un aliciente para eludir sus obligaciones, simplemente cambiándose de domicilio o negando su actual residencia; esto conlleva a que nunca podrán ser emplazados válidamente. Así, aproximadamente un 25% del total de los empleadores morosos judicializado, deben ser declarados inubicable través de una certificación que emite el mismo tribunal. Esta cifra representa el 5% del universo total de empleadores, lo que no es menor al considerar la suma global de cotizaciones previsionales evadidas. Una manera de corregir este cuello de botella es la creación del Registro Nacional de Empleadores, cuya responsabilidad debiera ser de la **División de Previsión Social** propuesta sin perjuicio de la fiscalización que debe ejercer la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Seguridad Social. Esto permitiría contar con una información fidedigna, veraz y oportuna para hacerla valer ante los Tribunales.

Las entidades fiscalizadoras de la Seguridad Social no regulan las acciones de los empleadores – a excepción de la Dirección del Trabajo, pero con muy baja cobertura -, salvo la facultad de aplicarles una multa por la falta de pago de las cotizaciones previsionales, pero ello no ocurre hasta que el empleador es descubierto, sea por una denuncia directa del trabajador (lo que es muy escaso), por un Acta de Fiscalización de la Dirección del Trabajo (que también son escasas), o por una sentencia judicial en un juicio ordinario declarativo del trabajo, pero lo más común es por propia declaración del empleador en mora a través de una DNP. Es del caso, que la creación del Registro Nacional de Empleadores, permitirá que todo empleador, pague o no las cotizaciones previsionales, estará obligado a registrarse, generándose un control automático para el empleador moroso. En efecto, al establecerse el cruce de

información mensual, podrá detectarse que tal o cual empleador no efectuó pagos de cotizaciones previsionales durante un mes determinado, como tampoco declaró una DNP. Esto reforzaría el procedimiento de las DNPA.

El Registro Nacional de Empleadores debería implementarse con todas las medidas que se señalan a continuación, a fin de permitir un eficaz control de la actividad laboral, que tienda a una disminución de la evasión y elusión previsional.

IMPLEMENTACIÓN DE ESTA MEDIDA:

1. Será obligatorio a toda persona natural o jurídica que tenga uno o más trabajadores a su cargo, registrar en la plataforma tecnológica de la División de Seguridad Social de la D.T. la siguiente información: nombre de la persona natural o jurídica que ejerce de empleador; RUT en ambos casos, domicilio postal, correo electrónico, teléfonos, actividad económica, nombre del representante legal y su RUT.
2. Este Registro Digital será supervisado por la Superintendencia de Pensiones.
3. La responsabilidad del manejo y actualización de la información y su entrega a las entidades de seguridad social será de la División de Previsión Social.
4. Los empleadores, persona natural o persona jurídica, deberán mantener permanentemente actualizada su información.
5. El incumplimiento de entregar dicha información será sancionada con UF 30, a beneficio fiscal, multa que será aplicada y cobrada por las instituciones que se detallan en el punto siguiente.
6. Todo trámite ante la TGR y el SII, cualquiera sea su naturaleza, tendrá como exigencia la presentación de un certificado computacional en el cual conste la inscripción en el Registro Nacional de Empleadores, donde conste el cumplimiento de la obligación anterior.
7. A su vez, las entidades bancarias, deberán exigir el mismo certificado anterior, en la apertura de una cuenta corriente, tramitación de un crédito o emisión de un Vale Vista o cualquier otro trámite bancaria que requiera de la identificación del solicitante.
8. La organización y plena operación de la plataforma digital tendrá un plazo de dos años, mientras se crea la cultura necesaria, pudiendo ser prorrogado dicho plazo por Decreto Supremo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
9. Boletín Laboral: Deberá publicar, mensualmente, a los infractores morosos del pago de las cotizaciones previsionales de sus trabajadores. Sin embargo, el primer informe de dicho Boletín será a partir del día 151, desde que no se pagó, por vía prejudicial, las

cotizaciones previsionales, previo informe digital en tal sentido que enviará a la División de Previsión Social cada entidad de seguridad social.

3.- Obligación de cada municipio de comunicar al Registro Nacional de Empleadores, a toda persona natural o jurídica que solicite patente municipal.

Las municipalidades deberán informar, cada seis meses, estos registros a la División de Previsión Social, a fin de tener actualizado el Registro Nacional de Empleadores.

4.- Modificar el artículo 11 de la Ley N° 19.728 a fin de incorporar un recargo del 20% de los intereses para financiar las acciones de cobranza prejudicial y judicial.

El DL 3.500 determina que los intereses penales que se cobran al empleador moroso, incluye un recargo del 20% al total de los intereses devengados, a favor de las Administradoras y que cubre los gastos de cobranza en que incurren, sin perjuicio de determinarse también un porcentaje de este recargo a la cuenta individual de los trabajadores afectados por la morosidad.

En efecto, el DL 3.500 dispone sobre el particular, en el inciso 20° del artículo 19, lo 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 cobranza y la parte del recargo de los intereses a que se refieren los incisos décimo primero y décimo segundo, 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 décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, se abonará a la cuenta de capitalización del afiliado, siendo de su beneficio.”*

Esta misma disposición corresponde incluirla en el artículo 11 de la Ley N° 19.728, en favor de la Administradora de Fondos de Cesantía, que tiene iguales o mayores gastos de cobranza, dado lo atomizado de ésta última y en un volumen superior a aquéllas. Además, no se advierte la inconveniencia de esta medida, toda vez que en la cultura de los empleadores está pagar las deudas previsionales en mora con los recargos correspondientes.

3.2.2. Aspectos institucionales, administrativos y operacionales que sea necesario mejorar.

1.- Determinar las acciones que deberán desarrollar las entidades previsionales en dicha etapa prejudicial y el financiamiento del costo de dichas operaciones.

Como ya se señaló el DL 3500, de 1980, y sus modificaciones, no contempla disposiciones especiales que se refieran a la cobranza prejudicial de las cotizaciones previsionales. Esta ausencia de norma específica constituye un cuello de botella que debiera corregirse mediante una modificación al artículo 19 del DL 3.500, que debiera considerar los siguientes aspectos:

1. Determinar cuál es el período máximo en que un empleador podrá estar en mora en el pago de sus cotizaciones previsionales.

Proposición: 5 meses ó 150 días

2. Determinar las acciones que deberán desarrollar las entidades previsionales en dicha etapa prejudicial y el financiamiento del costo de dichas operaciones.

Proposición:

- a) Enviar cartas de cobranza, vía correo postal o electrónico, guardándose constancia de la operación, sirviendo dicha comunicación oficial de suficiente mecanismo para interrumpir la prescripción de la deuda previsional, en virtud del artículo 2.518 del Código Civil, lo que obliga a una modificación legal.
 - b) Efectuar labores de cobranza prejudicial vía call center u otro medio similar, por vía directa o mediante la contratación de empresas especializadas en el tema.
 - c) Disponer de toda la comunicación oficial de los empleadores morosos a través del Servicio de Impuestos Internos, Tesorería General de la República, Dicom y de otros servicios especializados que existan en el país – como páginas amarillas, Guía Verde, etc., sin costo para las entidades o para sus empresas externas contratadas al efecto.
3. Sanción: La entidad previsional que no realice las acciones señaladas en a) y b) anteriores, podrá ser denunciada de negligencia culpable, en los términos señalados en el artículo 4° bis de la Ley N° 17.322.
 4. Sanción: Tanto el S.I.I., como la Tesorería General de la República, caerán en infracción de ley – lo que será sentenciado por el Tribunal del Trabajo competente, mediante un juicio incidental, promovido por la entidad afectada – en caso de negarse a entregar la información necesaria. Igual suerte correrán Dicom y demás entidades privadas que se nieguen, sin causa justificada. En el caso del S.I.I. y de la TGR, la sanción consistirá en una amonestación escrita al Director y/o Tesorero Nacional y, para el caso de las entidades privadas, una multa a beneficio fiscal. Modificación legal.

2.- Las DNPA se originan, en su gran mayoría, porque los empleadores no informan oportunamente a las AFP las licencias médicas, los accidentes del trabajo, o la fecha de término de la relación laboral por despido, renunciaciones o abandono del trabajador.

Este punto casi no tiene solución porque depende de la voluntad y decisión de los empleadores quienes incumplen con lo dispuesto en esta materia. Resulta entonces útil consignar que la creación de la Plataforma Nacional de Seguridad Social podría ser una muy útil herramienta para comunicarse con este tipo de empleadores y resolver la consulta por vía administrativa. Tal como se ha señalado arriba, se propone que una norma ordene a los Notarios Públicos, emitir mensualmente, una nómina con los finiquitos de trabajo suscritos ante ellos y enviarlas directamente a la plataforma electrónica de la División de Previsión Social.

3.2.3. Diseño o rediseño de mecanismos de incentivos.

- 1) Ampliar las facultades de aplicación de multas a las AFP, ISAPRES, FONASA, AFC y Mutuales. La Ley Nº 17.322, en su artículo 2º establece la aplicación de multas al empleador que infringe el deber de cotizar a sus dependientes, facultad entregada a la Dirección del Trabajo. Estimamos que esta facultad debiera extenderse también a las entidades de seguridad social que administran los diversos programas de previsión, pero que sólo podrán hacerla operativa a partir del día 151, contado desde el día siguiente al vencimiento del plazo para pagar las cotizaciones dentro del período normal. Alternativamente, esta facultad debería quedar radicada en la nueva División de Previsión Social.

3.2.4. Diseño o rediseño de procesos de trabajo y otros aspectos de carácter operativo, incluido los procesos informáticos.

1.- Reformulación del proceso de las DNP por su masificación a través del tiempo.

Aquí se distinguen tres alternativas:

- a) Primera alternativa: Eliminación total de la DNP, con lo que se perdería el control de las declaraciones y no pago de un elevado número de empleadores y, consecuentemente, el reconocimiento de la deuda, que legalmente eliminaría una prueba de la mayor importancia en el Sistema Previsional, esto es, impediría a las entidades de seguridad social, dictar las resoluciones de cobro porque estarían basadas sólo en una presunción que admite todo tipo de pruebas en contrario. Esta medida no es recomendable.
- b) Limitar su aplicación a un número fijo de meses en el año, por ejemplo, cuatro veces, o un máximo de seis. Tendría el efecto de limitar la burocracia y uso de recursos en su tratamiento, brindando cierto respiro al empleador moroso, a fin de planificar sus compromisos previsionales cada tres/seis meses en el año. Sin embargo, tiene el inconveniente que se perdería un efectivo control de la deuda previsional, que ha costado años consolidarla, junto con obtener un medio de prueba en forma tardía para la dictación de la respectiva resolución con mérito ejecutivo.

- c) Mantener la declaración mensual de las DNP. Ventajas: Perfeccionar el proceso de cobranza prejudicial con las modificaciones legales que se proponen en el título signado con la letra b) de esta sección.

En las alternativas b) o c) se propone que el empleador, cuando reincida en el curso de un año calendario con la aplicación de las DNP, debería estar obligado a informar en forma expresa al(os) trabajador(es) para declarar y no pagar las cotizaciones retenidas. Con esta medida, el trabajador estaría informado de primera fuente de esta especie de “préstamo previsional”.

3.2.5. Recursos necesarios para ejecutar los procesos (humanos, financieros, bases de datos y sistemas de información)

1.- Dotar a la División de Previsión Social de los recursos económicos, tecnológicos y de personal, a fin de contar con una cobertura apropiada para fiscalizar respecto de las empresas la mora presunta y la deuda declarada.

La Dirección del Trabajo dispone de una dotación de 400 fiscalizadores a nivel nacional para llevar a efecto una carga de 115 mil fiscalizaciones anuales, personal totalmente insuficiente que, a la postre, significa que las fiscalizaciones previsionales se hagan esporádicamente y abarcando una pequeña parte del mercado laboral y previsional. La proposición es dotar a la nueva División de Previsión Social de la dotación de planta suficiente de fiscalizadores.

2.- Impartir, charlas, encuentros, seminarios y capacitaciones a los empleadores, pymes, mipymes, contadores y jefes de recursos humanos o de personal, sobre cómo utilizar las herramientas tecnológicas, la información que se debe entregar a los administradores de la seguridad social, y a la División de Previsión Social.

La capacitación profesional es de la mayor importancia en un sistema como el actual. Supone la utilización de recursos que, a la postre, significan inversión en recursos humanos que apuntan a mejorar las políticas públicas y la productividad en beneficio de toda la comunidad.

3.3. Propuestas de la etapa judicial

3.3.1 Propuestas legales

Modificación del artículo 58 del Código del Trabajo

Se propone reducir las deducciones permitidas por el Código del Trabajo, disponiendo en su inciso primero que las cotizaciones sindicales son aquellas ordinarias establecidas en el estatuto y las extraordinarias aprobadas por la asamblea sindical con el objeto de financiar actividades propias del programa de actividades de la organización, eliminándose además los incisos segundo y tercero que disponen lo siguiente:

Asimismo, con acuerdo del empleador y del trabajador, que deberá constar por escrito, el empleador podrá descontar de las remuneraciones cuotas destinadas al pago de la adquisición de viviendas, cantidades para ser depositadas en una cuenta de ahorro para la vivienda y sumas destinadas a la educación del trabajador, su cónyuge o alguno de sus hijos. Para estos efectos, se autoriza al empleador a otorgar mutuos o créditos sin interés, respecto de los cuales el empleador podrá hacerse pago deduciendo hasta el 30% del total de la remuneración mensual del trabajador. Sin embargo, el empleador sólo podrá realizar tal deducción si paga directamente la cuota del mutuo o crédito a la institución financiera o servicio educacional respectivo.

Sólo con acuerdo del empleador y del trabajador, que deberá constar por escrito, podrán deducirse de las remuneraciones sumas o porcentajes determinados, destinados a efectuar pagos de cualquier naturaleza. Con todo, las deducciones a que se refiere este inciso, no podrán exceder del quince por ciento de la remuneración total del trabajador.

Plena Vigencia de la Relación de Trabajo

Se propone agregar al artículo 8 del Código del Trabajo que “Declarada que sea judicialmente la existencia de un contrato de trabajo, se entiende que éste ha producido todos sus efectos, por lo que el tribunal en su sentencia dispondrá también, las condiciones de trabajo que emanen de ése y la forma de su cumplimiento.”

Dotación, Condiciones de Empleo e Imponibilidad de las Prestaciones en el Sector Público

Este es un tema de Estado porque involucra la definición del tamaño del Estado y su dotación. Por lo mismo, forma parte de un tema que excede del ámbito de este estudio, aunque necesariamente debe prevenirse que es un tema que ha venido judicializándose crecientemente, junto con la aplicación de otras normas que comprometen la responsabilidad del Estado, como ocurre por ejemplo con la responsabilidad fiscal en el caso del trabajo en régimen de subcontratación y que requiere – como la anterior – de una mirada responsable, puesto que además tiene incidencia presupuestaria. No se trata tan solo de aplicar normas del código laboral a trabajadores contratados precariamente por el Estado ni de llevar a la práctica normas que son propias del sector privado a los servicios y organismos del Estado.

Sin embargo, se debe buscar el compromiso previo a la modificación legal, a la limitación en la contratación de trabajadores precarios de parte del Estado y que por la vía de la solución de pretensiones económicas planteadas por los gremios del sector público, se concedan beneficios no imponibles a los trabajadores del Estado o de las Municipalidades, que afectarán derechos de seguridad social.

Modificación de la Ley de Extranjería

Se debe revisar la normativa laboral y previsional al extranjero, de modo que exista control de parte de las autoridades de la efectiva incorporación del trabajador al mercado de trabajo formal, por lo que debe establecerse un Registro a cargo de la Dirección del Trabajo que permita el trabajo provisorio del trabajador extranjero mientras tramita su Visa, por un período máximo de seis meses y la apertura de cuentas individuales en el sistema de seguridad social respecto del trabajador, en que los fondos jubilatorios puedan trasladarse al del país de origen u otro que el trabajador designe, en el que ejercerá sus derechos como trabajador pasivo. Ello debe llevar a una revisión de los convenios de seguridad social acordados con otros Estados.

Mientras el trabajador extranjero tramita y obtiene la respectiva cédula de identidad, cuyo número será además su RUT para identificarse ante las entidades de la seguridad social, se debe permitir que en la identificación personal de las cotizaciones previsionales se utilice el número de su pasaporte vigente, indicando las siglas del país emisor. Esto para evitar que las AFP (y las restantes entidades de la seguridad social), ante la imposibilidad de asociar las cotizaciones previsionales del trabajador extranjero a un RUT inexistente temporalmente, asignen los fondos previsionales a una cuenta de rezago, con un número generado por la propia AFP, lo que a posteriori dificulta el depósito de los fondos acumulados a la cuenta del trabajador extranjero.

3.3.2 Normas, que pueden incluir aspectos legales y reglamentarios y de instrucciones.

1.- Introducir en el Código del Trabajo un artículo que disponga que los empleadores morosos no podrán demandar a las Instituciones de Seguridad Social la prescripción de la deuda previsional.

La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas o no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo. Por esta razón el artículo 19 del DL 3.500 y el artículo 31 bis de la Ley Nº 17.322, establecen que las cotizaciones previsionales prescriben después de cinco años, contados desde el término de la relación laboral. Esta disposición está en consonancia con lo dispuesto en el nuestro Código Civil, artículos 2492 y siguientes.

Sin embargo, atendiendo a la naturaleza de los derechos de la seguridad social y muy especialmente, en fallos del Tribunal Constitucional, “el derecho a la cotización es una obligación legal y se trata de una obligación de derecho público subjetivo, que le da el carácter de derecho personalísimo, esto es, inalienable, intransmisible e irrenunciable. Por esto mismo, también adquiere el carácter de imprescriptible debido a que el estado de necesidad del administrado no tiene mutación o cambio por el sólo trascurso del tiempo. El

fundamento básico de la prescripción extintiva es el interés social de consolidar las situaciones jurídicas entre partes, y aquí no se da tal variante, pues no existe ningún interés social en que se extingan las obligaciones de los organismos de administración – destinadas a atender estados de necesidad – cuando su objetivo y misión es justamente eliminar tales estados.”¹⁰⁷

La imprescriptibilidad de estos derechos se explica además por las mismas razones que fundamentan la imprescriptibilidad del derecho de solicitar alimentos, el que también es intransferible, irrenunciable e incompensable¹⁰⁸.

No obstante, en nuestra legislación positiva rigen los principios del Código Civil, que la legislación laboral y de seguridad social también prescriben, a través del artículo 19 del DL 3.500 y el artículo 31 bis de la ley 17.322. Estas últimas disposiciones, a su vez, siguen la corriente entregada por la ley 15.386, sobre revalorización de pensiones, que en su artículo 49 señala exactamente lo mismo.. En este sentido la imprescriptibilidad de las deudas de seguridad social está planteada como una gran aspiración. Luego, una reforma en tal sentido implica no sólo una modificación al artículo 19 del DFL 3.500 y al artículo 31 bis de la Ley 17.322, que establecen la prescripción para todas las entidades de seguridad social, sino también que requiere, a nuestro entender, modificaciones constitucionales

Es por eso que de manera alternativa hace la propuesta contenida en el punto 3.2.2./1.2.a), en el sentido de regular la interrupción de la prescripción de la acción de cobro a favor del trabajador que tienen las administradoras.

2.- Creación de Centro Nacional de Notificaciones.

Los Tribunales del Trabajo hoy día disponen de un Centro de Notificaciones para la realización de las gestiones rectoriales, en virtud del principio de la gratuidad que impera en la moderna legislación laboral. Sin embargo, no ocurre lo mismo tratándose de juicios ejecutivos de cobranza previsional. En efecto, las entidades de seguridad social deben recurrir a receptores particulares, con un costo elevado que paga en definitiva el deudor de la causa, encareciendo mucho estas gestiones. Es más grave la situación en los tribunales de la periferia donde existe uno o dos receptores, de jurisdicción común y por tanto cobran altos honorarios.

Se propone la creación de un Centro Nacional de Notificaciones, que deberá ser financiado en un 50% por todas las entidades gestoras de seguridad social -proporcionalmente al número de demandas mensuales - , y el otro 50% por la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

3.- Introducir en la Ley Nº 17.322 un artículo que disponga el levantamiento del secreto Bancario y del Secreto Tributario (igual que los Tribunales de Familia por tratarse de

¹⁰⁷Novoa Fuenzalida, Patricio: Derecho de la Seguridad Social, Santiago, Editorial Jurídica, abril 1977, págs. 154 y 155.

¹⁰⁸Op. Cit. p. 156.

derechos de igual categoría). Su aplicación sería restrictiva y sólo en casos calificados por el juez.

La referencia que se hace a la facultad que se tiene en ciertas materias, refleja las diferencias en las regulaciones que permiten acceder a la información que normalmente queda protegida por el secreto bancario, mediando si la intervención del tribunal. Sin embargo, en materia previsional no ocurre lo mismo, y existen dificultades para acceder a los antecedentes bancarios que permitan identificar la existencia de recursos con que ejecutar al moroso previsional. Por lo mismo es que resulta pertinente tener presente que el objeto de protección jurídica en la legislación previsional se dirige al ejercicio de los derechos constitucionales de seguridad social, de modo que se encuentran en una posición normativa que no se distancia ni se subroga frente a aquellos otros en los que la propia ley le otorga la posibilidad de acceder a los antecedentes bancarios de los individuos.

4.- Modificar el artículo 25 Bis de la Ley Nº 17.322 con la incorporación de un inciso que disponga que los dineros retenidos puedan ser girados a favor de la Institución de Previsión Social, sin la necesidad de notificar la demanda ejecutiva.

En efecto, se trata de dineros consignados por el propio deudor o depositados por la TGR, producto de la medida precautoria de retención que ordena el artículo 25 bis ya mencionado. Existe además, por parte del deudor, plena conciencia de la efectividad de dicha deuda. En caso de producirse una devolución al deudor, esa circunstancia queda plenamente garantizada, de momento que las entidades de seguridad social sólo pueden recibir la deuda efectiva, debiendo devolver al empleador moroso lo recibido demás, lo que se conoce como “devolución de pagos en exceso”. En la actualidad, en la mayoría de los tribunales de cobranza no acceden al giro de esos dineros mientras no conste la notificación de la demanda, acumulándose hasta la fecha decenas de millones de pesos que están estancados en las cuentas corrientes de dichos tribunales.

5.- En las tercerías eliminar la exigencia de que tratándose de deudas previsionales no sea necesario que el deudor hipotecario no tenga otros bienes.

El artículo 527 del Código de Procedimiento Civil, por demandas de tercerías de pago o de dominio, dispone que el embargo sobre bienes del deudor sólo es posible, si el tercerista (en este caso la entidad de seguridad social) demuestra que el deudor no tiene otros bienes. Esto ha permitido dejar en la completa indefensión al trabajador, al rechazarse la tercería por no haber comprobado si el deudor dispone o no de más bienes donde hacer efectiva la cobranza.

6.- Crear una aplicación electrónica en la Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social, que sirva para notificar las actuaciones que se realizan el proceso ejecutivo.

Esta plataforma sería pública y gratuita, constituyendo una instancia de gran utilidad para acelerar el procedimiento de cobro, enmarcándose además en el principio de gratuidad que inspiró la reforma procesal laboral. Esta plataforma emularía en actual aplicación en la SIR.

7.- El juicio ejecutivo de la Ley N° 17.322, debiera ser modificado incorporando lo siguiente:

a) En cuanto a las Notificaciones propiamente tal, debemos innovar, señalando cuales son las actuaciones que realicen los Ministros de Fe del Centro de Notificaciones, como la Notificación de la Demanda (44 CPC), el Embargo de Bienes y el Retiro de Bienes.

b) Las demás resoluciones deben ser notificadas en la Plataforma Electrónica y por correo electrónico cuando así las partes lo soliciten y el Tribunal acceda a ello.

c) También proponemos que se innove creando en estos juicios la **Audiencia de Fallo**, señalando que ella debiera ser única y verbal donde se fallen las excepciones opuestas por el empleador, y

d) Crear una Instancia de Apremio (Audiencia de Apremio), donde se revisen las medidas cautelares, se propongan bienes del deudor para embargar, se designe al Martillero Público, se solicite el arresto del deudor o del representante legal, entre otras medidas de apremio solicitadas por el Acreedor, y por la otra –el deudor, acompañe una lista de sus bienes, lugar en que se encuentran y los gravámenes que les afectan, lista de los bienes legalmente excluidos del embargo o acredite consignar fondos suficientes para cubrir la deuda previsional.

3.4. Propuestas para la fiscalización administrativa de la Dirección del Trabajo

3.4.1. Propuestas Administrativas y/o Presupuestarias

Tal como se describe en la primera parte del Capítulo III del presente informe, la idea central de la propuesta de Ciedess consiste en fortalecer y especializar al área de fiscalización previsional de la Dirección del Trabajo, con una unidad a nivel de División Superior (División de Previsión Social), dotada con herramientas tecnológicas de primer nivel y un equipo de fiscalizadores especializados, para que ésta ejerza las funciones operativas frente a los empleadores y realice fiscalización ex ante, en terreno y administre toda la información previsional y de seguridad social en una Plataforma Tecnológica, con todos los elementos y alcances sugeridos, además de la coordinación necesaria con las entidades públicas y privadas que actúan en este campo, tanto de manera directa, como también indirecta.

- **Evaluación de los requerimientos de fiscalizadores**

Estudiar el aumento de la dotación con la finalidad de poder cumplir con las funciones que la ley le asigna en materia exclusiva de fiscalización del cumplimiento previsional por parte de

los empleadores. De ser aceptada la creación de la División de Previsión Social, esta sería la dotación base de esta nueva institución, además del traspaso de los fiscalizadores de la DT que actualmente están destinados de manera exclusiva a la fiscalización previsional.

- **Equipamiento digital o electrónico de los fiscalizadores**

Se propone el equipamiento digital o electrónico que permita cumplir con las funciones que la ley le asigna en condiciones adecuadas y eficientes.

- **Equipamientos especiales**

Se propone el equipamiento especial de la dotación de fiscalizadores de la Dirección del Trabajo que permita cumplir con las funciones que la ley le asigna, cuando la misión corresponde a lugares alejados, que exigen además de medios especiales como ocurre en la Gran Minería, además de que debe establecerse expresamente que la empresa fiscalizada deberá proporcionar de inmediato de todos los medios destinados a la comisión del servicio.

3.4.2. Propuestas Legales

Modificación al artículo 9 del Código del Trabajo

Se propone que junto con la obligación de escriturar el contrato de trabajo dentro de 5 o de 15 días desde ingresado el trabajador, se comunique a la División de Previsión Social / Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social, la circunstancia de haberse celebrado el contrato, con indicación de lo establecido en los numerales 1 (lugar y fecha del contrato), 2 (individualización de las partes), 3 (naturaleza de los servicios y lugar en que se prestan), 4 (remuneraciones pactadas) y 6 (duración del contrato) del artículo 10 del mismo Código. Asimismo, de toda otra circunstancia que afecte a la relación de trabajo como lo es el despido, la renuncia del trabajador, la suspensión de los efectos del contrato por huelga, licencias médicas, maternales o de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, y licencias sindicales, o toda otra que modifique al sujeto obligado a la retención, descuento o entero de cotizaciones previsionales. Esta información estará disponible on line para todas las instituciones de la seguridad social, donde podrán consultar por sus respectivos trabajadores afiliados.

Denuncia ante los Juzgados de Letras del Trabajo de Informalidad Laboral

Debe establecerse la obligación de la División de Previsión Social de denunciar ante los tribunales del trabajo de la circunstancia de haber constatado la informalidad laboral de uno o más trabajadores, solicitándose en el mismo escrito la aplicación de las multas (altas) que fije la ley por el incumplimiento.

Se aplica las normas del procedimiento monitorio. El empleador quedará liberado de la sanción y de las costas cuando se allanare a la demanda acompañando el respectivo contrato de trabajo y el entero de las respectivas cotizaciones previsionales.

Asimismo, una vez dictada sentencia definitiva condenatoria en el respectivo juicio, el tribunal denunciará al Ministerio Público la apropiación indebida en la que se ha incurrido.

Denuncia ante los tribunales de ocultamiento previsional

Cuando la Inspección del Trabajo constatare pactos individuales o colectivos de ocultamiento previsional, deberá efectuar la denuncia correspondiente ante el tribunal, con el objeto de que éste declare la naturaleza jurídica previsional de las prestaciones que aparecen como disfrazadas u ocultas en el respectivo pacto. Se entiende como ocultamiento toda acción que pretenda privar, disfrazar u ocultar el carácter previsional de una determinada prestación que incorpora al patrimonio del trabajador beneficios en dinero o en especie de cualquier naturaleza. Se exceptúa de ello cuando se enterare en una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro con participación paritaria de los trabajadores y del empleador y cuyos beneficios se aplican respecto de todos los trabajadores de la respectiva empresa. En todo caso, los beneficios que anualmente se otorguen a los trabajadores tendrán un límite equivalente a dos ingresos mínimos mensuales. Los pactos establecidos en contratos colectivos que pudieren considerarse como tales, regirán hasta vencido el respectivo contrato colectivo y en todo caso, no se les aplicará lo dispuesto en el artículo 348 del Código del Trabajo, esto es, extinguido que sea, no se incorpora a los contratos individuales de trabajo.

Registro electrónico o digital de la documentación laboral

Todo empleador que ocupe cinco o más trabajadores deberá llevar registro electrónico o digital de la documentación laboral. Se excluye solo micro empresa de esta obligación. Esta documentación deberá estar disponible vía electrónica o digital para las Inspecciones de la Seguridad Social y de los organismos administradores de la seguridad social. Copia de esta información deberá estar disponible en la Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social.

3.5. Competencia y procedimientos en juicio de ejecución ante el juzgado de cobranza laboral y previsional

3.5.1 Propuestas Legales

1. Creación de una base de datos electrónicos de utilización por los servicios públicos incluidos los tribunales

La reforma previsional de 2008 ha establecido la coordinación de los servicios públicos en materia previsional y de otras instituciones relacionadas que pueden servirles como es el caso del Conservador de Bienes Raíces, Municipalidades y otras. En eso se ha avanzado parcialmente. Detectamos que existe una diversidad de sistemas de procesamiento de datos de los servicios públicos y de las instituciones privadas que sirven finalidades públicas, que no son compatibles o aun así, se hace difícil la “conversación” entre unos y otros, cuando no, derechamente no se proporciona la información que se le requiere.

Por lo mismo es que se propone que una institución del Estado (la División de Previsión Social/Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social) coordine una base de datos que incluya los correspondientes a las instituciones de seguridad social, el Conservador de Bienes Raíces, los servicios fiscalizadores y aquellos tributarios y de la tesorería fiscal, los empleadores, etc. que permita la adecuada información e incluso, la adopción directa de medidas cautelares de parte de los tribunales para asegurar la realización de los créditos como prohibiciones de enajenar ante el Registro de Propiedades, la individualización de personas jurídicas en caso de grupo de empresas, y la aplicación de otras medidas decretadas por el tribunal como la retención de devoluciones de impuestos y otros.

El juez del tribunal de ejecución podría directamente decretar la medida cumpliéndose ésta al momento, sin necesidad de la intervención de terceros, como ocurre en alguna experiencia comparada.

2. Creación de un Correo RUT para personas que permita las notificaciones administrativas con eficacia jurídica vinculante: incentivo para la desjudicialización

Se propone crear una cuenta de correo electrónica asociada a un RUT, a toda persona que inicie actividades ante el Servicio de Impuestos Internos, que sea un canal de información desde el Estado acerca de la situación patrimonial y física de las mismas.

Este correo debería servir para las notificaciones administrativas y para las notificaciones en juicio, con excepción de la primera de ellas, que debe hacerse personalmente o por cédula, de acuerdo al artículo 44 del Código de Procedimiento Civil o de la legislación previsional correspondiente, entendiéndose que todas las resoluciones posteriores que se dicten en el proceso, se tiene por efectuadas y notificadas al contribuyente. Este es el modelo de notificaciones que funciona exitosamente en los juicios del trabajo. La primera notificación personal en juicio y demás notificaciones fictas de las restantes incluida la sentencia, ha sido una solución efectiva en los juicios del trabajo.

Sin embargo, tratándose de las DNP, al momento de formularse la declaración, el deudor debería declarar que conoce la eventualidad de notificación por vía electrónica al correo RUT por la deuda previsional pendiente, de modo que se le tendrá por notificado electrónicamente de la demanda que en su caso se produzca, sin perjuicio del portal electrónico que da cuenta de las actuaciones en juicio.

Al otorgársele el RUT al contribuyente, éste debería firmar una declaración en la que se obliga a comunicar al SII de toda modificación de su domicilio físico y que conoce la norma por la cual se le tendrá por notificado de todas las resoluciones administrativas y judiciales ya indicadas.¹⁰⁹

¹⁰⁹ En complemento, debería aceptarse, alternativamente, la legalidad que las entidades de la seguridad social, consideren como válida y oficial la dirección que el empleador señala en las respectivas declaraciones mensuales de cotizaciones, considerando que es poco habitual que el empleador comunique a las entidades administradoras de la seguridad social los cambios de sus direcciones comerciales.

La ventaja de este sistema de notificaciones es que asegura el derecho a defensa y permite además reducir sustancialmente los costos y tiempo de duración de los juicios.

La notificación electrónica sirve de base para la cobranza administrativa de deuda previsional constituyendo la apertura de un procedimiento administrativo prejudicial ante la institución de seguridad social que la lleva en formato electrónico, mediante la cual podrá solucionarse la misma con la debida actualización del crédito, pero sin que se proceda a multa con que se castiga la deuda, si se entera dentro del plazo de treinta días desde notificada.

Esta solución es integral, por cuanto la existencia de un correo RUT y la aplicación de sus efectos en los términos señalados, simplificaría notablemente todas las acciones de cobranza actuales y permitiría una verdadera desjudicialización.

La administración y soporte de este sistema, requiere de un servidor que permita crear y administrar cada cuenta de los contribuyentes, incluso respecto del resguardo y confidencialidad de la información y la creación de mecanismo de seguridad que impidan las existencias de fraudes.

De ser aceptada esta propuesta, sería aconsejable consultar y coordinar, con distintas agencias del Estado (p.ej. Servicio de Registro Civil e Identificación, Chile Atiende, etc.) si está operativa o en proyecto de ejecución, a fin de aunar esfuerzos.

3.- Separación de la Ejecución Laboral y Previsional: creación de un nuevo (2°) Juzgado de Cobranza Previsional

La reforma procesal laboral y previsional tuvo entre otras causas, la dilación en el trabajo jurisdiccional, dada la recarga que éste tenía con el número de causas previsionales, que eran más o menos del mismo porcentaje con que el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional funciona, esto es, más del 90% de las causas son previsionales.

Sin embargo, la sobrecarga de trabajo del juzgado de cobranza afecta sobre todo a los juicios laborales, que han tenido una corta duración en el juzgado declarativo, pero que puede demorar tres o más veces en tiempo de duración en el de ejecución.

Por lo mismo es que se ha planteado que la ejecución laboral quede radicada en los juzgados de letras del trabajo y en consecuencia, que el tribunal de ejecución lo sea exclusivamente de los créditos previsionales.

Se plantea asimismo que se cree otro tribunal de Cobranza Previsional en Santiago con 6 jueces y unos 60 funcionarios, lo que permitiría una mayor celeridad y eficiencia en la gestión de una cobranza. Esto se hace particularmente evidente al analizar la sobrecarga de trabajo que tiene cada magistrado.

3.6. Modificaciones al Procedimiento de Ejecución Previsional

1. Legitimación activa de la fiscalización administrativa de seguridad social

El organismo que tenga a su cargo la fiscalización administrativa de seguridad social (División de Seguridad Social de la D.T.), deberá denunciar al tribunal declarativo, el incumplimiento previsional cuando lo constate fehacientemente, debiendo acompañar el acta de fiscalización y deberá pedir se condene al demandado al pago de los créditos previsionales insolutos, rigiéndose el juicio por las normas del procedimiento monitorio.

2. Modificaciones al sistema de notificaciones

Iniciada la fase de cobranza judicial previsional mediante la notificación de la demanda adjuntándose la resolución que constituye el título ejecutivo y la resolución que la provee, con expresa indicación en su caso de haberse adoptado a la sola petición de la demanda, las correspondientes medidas cautelares inmediatas que el tribunal haya acogido, toda otra notificación será ficta mediante la comunicación de las resoluciones judiciales al correo electrónico concedido al haberse otorgado la iniciación de actividades, sin perjuicio de las demás notificaciones que se practiquen en la Plataforma Virtual. La notificación personal o por cédula la practicará el centro de notificaciones del poder judicial, correspondiendo en este caso una tasa de cargo del demandante y si no lo hubiere, el tribunal dispondrá la forma de notificación con cargo al demandante.

Las notificaciones de DNP se harán a través del correo electrónico - RUT, salvo la primera notificación de la demanda que es personal o por cédula (44 CPC), la gestión de Embargo de Bienes y la gestión de Retiro de Bienes, estas dos últimas esencialmente personales. Sin perjuicio de las demás actuaciones y resoluciones que se notificarán mediante la Plataforma Electrónica y por correo electrónico a las partes.

Todas las notificaciones quedarán registradas en el portal del Poder Judicial y de la División de Seguridad Social de la DT.

3. Rol único judicial de parte

Sin perjuicio del registro administrativo que se establezca en el juicio, el tribunal llevará además un registro de parte que servirá para la acumulación de demandas que se ingresen con posterioridad a la primera demanda y a la ampliación de éstas que se entable en contra del deudor. Decretada la acumulación, todas las causas se reunirán en la más antigua, aplicándose las normas de notificación en la forma señalada supra. El registro de parte demandada llevará el número de Rol Único Tributario de la demandada y cada demanda se llevará en carpeta electrónica aparte.

4. Tramitación electrónica

El juicio de cobranza previsional se llevará mediante litigación electrónica, que incluirá los documentos que se incorporen, sin que se admita tramitación mediante escritos en papel. Excepcionalmente el tribunal podrá admitir la presentación de escritos y de documentos en papel. Trascurridos seis meses desde ejecutoriada que sea la sentencia, podrá el tribunal decretar la eliminación de los escritos y documentos en papel.

5. Principios del procedimiento

El juicio previsional se regirá por el principio de impulso procesal de oficio, celeridad y concentración, y de buena fe procesal. Asimismo, en caso de oposición, se celebrará una audiencia de juicio oral en la que las partes rendirán la prueba que han anunciado en su escrito de defensa y oposición. Regirán supletoriamente en lo pertinente, las normas del procedimiento general en juicio del trabajo.

6. Medidas cautelares

En su primera resolución y a petición del demandante, el tribunal decretará las medidas cautelares que estime conveniente, que permitan asegurar la realización del crédito o la individualización de los obligados. La resolución que la decrete regirá *in actum* de recurrirse, se concederá apelación en el solo efecto devolutivo.

Tratándose del embargo, éste se decretará *on line*, y las entidades bancarias y financieras estarán obligadas a informar de los instrumentos financieros de propiedad del demandado a este efecto, aplicándose las facultades de apremio en su caso, respecto de los representantes legales de las mismas, sin perjuicio de las demás medidas que correspondan en caso de negativa.

7. Buena fe procesal

El demandado deberá facilitar los medios de realización del crédito, colocando en antecedentes del tribunal los medios y recursos patrimoniales con que cuenta. Podrá decretarse apremio en caso que el deudor se niegue a otorgar antecedentes sobre su patrimonio, cuando no comparece a citación judicial o la obligada aplicación de parte del juez de lo dispuesto en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil cuando se niegue el cumplimiento de una resolución judicial.

8. Aplicación de las facultades contenidas en el artículo 444 del Código del Trabajo

El juez de ejecución estará revestido de las facultades que establece el artículo 444 del Código del Trabajo, con el objeto de evitar el abuso del derecho, el fraude procesal y la colusión.

Dicha disposición legal establece lo siguiente:

Artículo 444. En el ejercicio de su función cautelar, el juez decretará todas las medidas que estime necesarias para asegurar el resultado de la acción, así como para la protección de un derecho o la identificación de los obligados y la singularización de su patrimonio en términos suficientes para garantizar el monto de lo demandado.

Con todo, las medidas cautelares que el juez decreta deberán ser proporcionales a la cuantía del juicio.

Las medidas cautelares podrán llevarse a efecto antes de notificarse a la persona contra quien se dicten, siempre que existan razones graves para ello y el tribunal así lo ordene. Transcurridos cinco días sin que la notificación se efectúe, quedarán sin valor las diligencias practicadas.

Las medidas precautorias se podrán disponer en cualquier estado de tramitación de la causa aun cuando no esté contestada la demanda o incluso antes de su presentación, como prejudiciales. En ambos casos se deberá siempre acreditar razonablemente el fundamento y la necesidad del derecho que se reclama. Si presentada la demanda al tribunal respectivo persistieran las circunstancias que motivaron su adopción, se mantendrán como precautorias. Si no se presentare la demanda en el término de diez días contados desde la fecha en que la medida se hizo efectiva, ésta caducará de pleno derecho y sin necesidad de resolución judicial, quedando el solicitante por este solo hecho responsable de los perjuicios que se hubiere causado. Con todo, por motivos fundados y cuando se acredite por el demandante el inminente término de la empresa o su manifiesta insolvencia, el juez podrá prorrogar las medidas prejudiciales precautorias por el plazo prudencial que estime necesario para asegurar el resultado de la litis.

Habiendo sido notificada la demanda, la función cautelar del tribunal comprenderá la de requerir información de organismos públicos, empresas u otras personas jurídicas o naturales, sobre cualquier antecedente que a criterio del juez contribuya al objetivo perseguido.

9. Aplicación de la responsabilidad solidaria en caso de grupos de empresa

La institución de seguridad social podrá deducir demanda en juicio declarativo que establezca que el deudor previsional forma parte de un grupo de empresas, de modo que se declare la responsabilidad solidaria de las restantes empresas debidamente notificadas, a las que se aplicará las reglas del procedimiento monitorio. Esta acción judicial sería desarrollada como un incidente dentro del juicio ejecutivo previsional.

En efecto, es mucho más práctico discutir la extensión de la responsabilidad solidaria en el mismo juicio ejecutivo donde se cobran las cotizaciones previsionales, mediante las reglas del incidente, donde sirva de fundamento la existencia de documentos o sentencias que reconozcan o declaren esta solidaridad.

10. Publicación en el Registro de Deudores Previsionales

Como en el caso de las prácticas antisindicales, la sentencia o resolución que resuelve las excepciones opuestas o que ordena seguir con la ejecución si ello no hubiere ocurrido, ordenará además se disponga que la División de Seguridad Social de la D.T. centralice la información de deudas previsionales, publicará en su portal, semestralmente, el listado de deudores previsionales que el respectivo tribunal de ejecución le comunique. Se aplica a todas las entidades que tienen a su cargo la fiscalización de las instituciones de seguridad social, que recaudan las cotizaciones de seguridad social de cargo de los trabajadores y de los empleadores. Asimismo comunicará a toda entidad que reciba financiamiento del Estado o que realice intermediación financiera con apoyo estatal, o que otorgue créditos u otro beneficio en dinero o en especie a particulares, con el objeto de que se abstengan de otorgar beneficio alguno al deudor previsional que figure en el listado.

11. Acceso al sistema de compras del Estado

Como en el caso anterior, la sentencia que lo declare o la respectiva resolución, dispondrá que el deudor no podrá acceder al sistema de compras y ventas del Estado ni a crédito alguno de parte del Fisco o de cualquier institución, empresa o agencia del Estado o con participación o representación del Estado. Esta sanción se aplica de acuerdo a la Ley 19.886 en el caso de los condenados por prácticas antisindicales y de vulneración de derechos fundamentales.

12. Realización del activo

Para los efectos de la realización del activo, las publicaciones se harán una vez al mes en remate que se publicará en el diario oficial en forma gratuita y se llevará a efecto el remate electrónico mediante postulaciones que se harán en portal de ejecución que se llevará con cargo a Tesorería General de la República.

13. Condonación de Deudas Previsionales Contraídas con Instituciones de Seguridad Social del Antiguo Sistema Previsional

- a. Condonación fiscal. Se trata de eliminar del sistema de registro judicial, todas aquellas deudas contraídas con el Estado, en donde no existe patrimonio privado que pueda perjudicarse, y que ya ha sido asumido por el Estado, como ocurre con las deudas de FONASA, INP y otras como las contraídas con servicios de salud, que se hubieran producido transcurridos cinco años desde la fecha de publicación de la ley. Ella se aplicará a las causas actualmente en tramitación. No existirá condonación cuando se trata de patrimonio del trabajador.
- b. Condonación de multas. Cuando se hubiere formalizado al representante legal del deudor y éste paga el crédito, sus reajustes e intereses, quedará liberado de las multas fiscales establecidas en la ley.
- c. Condonación de multas por pago en cobranza administrativa. Cuando requerido de pago el deudor, éste paga el crédito con sus reajustes e intereses.

3.7. Sanción Penal por Apropiación Indevida de las Cotizaciones Previsionales

- a. Identificación del sujeto penalmente responsable. Debe establecerse claramente que es penalmente responsable del delito de apropiación indebida, el representante legal del empleador, teniéndose por tal el Gerente de la empresa o quien ejerce la función de dirección del mismo, en conformidad al artículo 18 de la Ley Nº 17.322.
- b. Debe establecerse la obligación de las instituciones de seguridad social de denunciar o de deducir querrela cuando estimare que se ha incurrido de parte del representante legal del empleador, en el delito de apropiación indebida.
- c. Deben elevarse las penas asociadas al delito, sin consideración a la cuantía.

- d. Se incurre en el delito por la sola circunstancia de haberse retenido, deducido y no enterado en las instituciones de seguridad social, las cotizaciones previsionales, a menos que se haya comunicado de ello al trabajador y a las instituciones de seguridad social, al momento de hacerse la declaración y no pago; en este caso se incurre en el delito cuando no se han practicado esas comunicaciones, al momento de haberse retenido y deducido las cotizaciones previsionales y no enterado y, cuando no obstante haberse comunicado, no se hubieren pagado éstas dentro de 120 días contados desde la fecha en la que debió haberse hecho.

3.8. Propuestas en proceso de quiebra

En base a la información analizada en los objetivos específicos ii) y iii), abordados en el Capítulo II (Sección 5) del presente estudio, corresponde ahora proponer mejoras a la recaudación, control y fiscalización del pago de las cotizaciones previsionales, en lo relativo a incrementar la eficiencia y eficacia de las acciones judiciales que se realizan en los procedimientos concursales de Quiebra del Fallido y/o Liquidación de la Empresa Deudora, según se describe en el presente capítulo:

3.8.1 Normas, que pueden incluir Aspectos Legales y Reglamentarios y de Instrucciones.

Como propuestas de modificación o reformas legales, la cuales involucra a organismos públicos y privados, se formulan las siguientes:

1. Modificar el artículo 163 Bis del Código del Trabajo, incorporando la obligación del Liquidador de realizar una declaración especial con la nómina de trabajadores finiquitados, donde se indique la fecha de inicio de la relación laboral y la fecha de término.

Una de las falencias en las relaciones laborales es la no comunicación a las instituciones de previsión y seguridad social del término del contrato de trabajo que mantenían el empleador con sus trabajadores, lo que dio origen a la creación de la Declaración y No Pago Automática (DNPA).

En el evento de la quiebra, el Liquidador tiene la potestad de poner término al contrato de trabajo cuando el empleador fuere sometido a un procedimiento concursal de liquidación, aun cuando las cotizaciones previsionales no se encuentren impagas y, este finiquito suscrito por el trabajador deberá ser autorizado por un Ministro de Fe, sea éste Notario Público o Inspector del Trabajo.

En consecuencia, se considera pertinente que el Liquidador tenga la obligación de realizar ante las Instituciones de Previsión y Seguridad Social una declaración especial, individualizando la razón social del empleador más la expresión “en Procedimiento Concursal de Liquidación”, donde, además, se individualice la nómina de trabajadores finiquitados

(nombre y RUT), con indicación precisa de la fecha del inicio del contrato de trabajo y su término, la última remuneración imponible y el período correspondiente a dicha declaración, entre otras menciones pertinentes de la declaración.

Lo anterior, implicaría cerrar los procedimientos de acreditación pendientes que registren las instituciones de previsión y seguridad social e incorporar en la resolución de cobro aquellos trabajadores que registren deuda previsional pendiente.

Se aclara que se estaría en presencia de un nuevo procedimiento concursal, por tanto, restringido sólo a esas situaciones, que es ínfimo respecto de todas las DNPA del sistema. Por tanto, esta propuesta sólo se refiere al proceso de verificación de créditos a que están obligadas las entidades de seguridad social. Y, sólo en ese caso, la verificación de las DNPA debiera ser en el período ordinario, para lo cual será necesario que el Liquidador informe - mediante una declaración especial- a las instituciones donde se encuentran afiliados los trabajadores informando el término del contrato de trabajo producto del inicio del procedimiento concursal de liquidación, tal como se postula previamente.

2.- Incorporar en el Párrafo III del Capítulo II del Título I del Libro V del Código del Trabajo la obligación del Juez de informar a las Instituciones de Seguridad Social que se encuentre afiliado el Trabajo y a la Dirección del Trabajo, la renuncia de los créditos de origen laboral que acordare el trabajador, de conformidad lo dispone el artículo 246 de la Ley 20.720.

La regla general es que los derechos establecidos por las Leyes laborales son irrenunciables, mientras subsista el contrato de trabajo, ello debido a que las normas laborales son de orden público y por tanto, no admite renuncia alguna, salvo cosas excepcionales que miran el interés individual del renunciante.

Sin embargo, la Ley 20.720 fue mucho más innovadora respecto de la renuncia de los derechos laborales, al disponer la forma en cómo se pueden renunciar los montos y preferencia de pago de los créditos de origen laboral, según se indica en el artículo 246 de la Ley citada. Respecto de este artículo, muchas críticas se pueden suscitar, como la improcedencia de la renuncia de los derechos laborales, la ubicación normativa que la regula y la imprecisión del texto legal, toda vez que, tratándose de la preferencia del número 5 del artículo 2472 del Código Civil, podemos incorporar a todo el enunciado, esto es, las remuneraciones de los trabajadores, las asignaciones familiares, la indemnización establecida en el Nº 2 del artículo 163 Bis del Código del Trabajo y las cotizaciones previsionales.

Como la renuncia de los montos y preferencia de pago de los créditos de origen laboral que señala el artículo 246 de la Ley Nº 20.720, repercute directamente en las acciones judiciales que intente los organismos de previsión y seguridad social, es necesario que se introduzca la obligación de comunicar la conciliación que tenga lugar en la audiencia preparatoria o de juicio celebrada ante un Juzgado de Letras del Trabajo y la transacción judicial o extrajudicial

que se celebre con posterioridad de la sentencia de primera instancia del juicio laboral respectivo, a las instituciones donde el trabajador se encuentre afiliado y a la Dirección del Trabajo, esta última, a fin de enfocar las políticas públicas y sociales que crea pertinente.

3.- Modificación de la Ley 17.322, incorporando una nueva causal de negligencia en el artículo 4 Bis, esto es, cuando las Instituciones no verifiquen dentro del período ordinario.

Una de las observaciones que ha realizado la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento durante la realización de este estudio, es aquellas en que las Instituciones de Previsión y Seguridad Social no verifican oportunamente los créditos previsional o bien lo hacen en período extraordinario, generándose perjuicio previsional directo al trabajador, sobre todo cuando no realizan los trámites accesorios a la verificación, esto es, notificación al Síndico y publicación de la verificación extraordinaria en el Diario Oficial.

Ahora bien, la Ley 20.720 ha mantenido el plazo de 30 días hábiles para que los acreedores verifiquen sus créditos y aleguen sus preferencias de pago dentro del período ordinario. Dicho plazo es perentorio y no requiere de certificación previa para tener certeza del cierre de dicho período.

En consecuencia, las Instituciones de Previsión y Seguridad Social, tienen un plazo breve para generar la resolución de cobro, lo que implica que dentro de este plazo deben cerrar los procesos de acreditación -sea de pago de la deuda previsional o de término de la relación laboral-, a fin de depurar la deuda previsional existente y enviar al estudio jurídico la resolución, para que éste lo incorpore junto con la demanda de verificación en el proceso concursal dentro del período ordinario.

Por lo anterior, estimamos que se debiera incorporar como una nueva causal de negligencia, cuando las Instituciones no verifiquen dentro del período ordinario la deuda previsional que registren.

4.- Modificar el artículo 11 de la Ley Nº 17.322 señalando que el crédito debe ser verificado de acuerdo al artículo 170 de la Ley Nº 20.720.

Esta propuesta tiene como fin actualizar el ordenamiento jurídico, toda vez que, la Ley Nº 20.720 no incorporó dentro de las modificaciones legales el artículo 11 de la Ley Nº 17.322, que obliga a las Instituciones de Previsión y Seguridad Social verificar sus créditos cuando el empleador es declarado en quiebra. Además esta disposición señala las causales por las cuales el Síndico puede impugnar el crédito previsional.

Sin embargo, se entiende que por analogía jurídica la referencia que realiza el artículo 11 de la Ley Nº 17.322 respecto del artículo 131 de la Ley Nº 18.175 (ex ley de quiebras), también

debe entenderse respecto del artículo 170 de la Ley N° 20.720, como asimismo las causales para objetar e impugnar los créditos previsionales.

En consecuencia, proponemos que se actualice el artículo 11 de la Ley N° 17.322 haciendo referencia al artículo 170 de la Ley N° 20.720, a fin de evitar en los nuevos procedimientos concursales erróneas interpretaciones.

3.8.2 Aspectos Institucionales, Administrativos y Operacionales que se Recomienda Mejorar

1.- La Ley N° 20.720 que crea los nuevos Procedimientos Concuriales, contiene diversos efectos y mecanismos procesales que se originan producto de la Resolución de Liquidación de la Empresa Deudora, tales como: la verificación del crédito y su objeción e impugnación, las materias que tienen relación con la realización del activo de la empresa deudora que se discuten en las juntas de acreedores, los repartos de fondos y la forma en cómo se puede poner término al procedimiento concursal de liquidación y sus efectos, entre otras materias que pueden afectar la recuperación de los dineros adeudados por concepto de cotizaciones previsionales.

Por lo anterior, es recomendable, necesario y pertinente, que las Instituciones Públicas que fiscalizan a las Instituciones de Previsión y Seguridad Social, perfeccionen o adecúen sus instructivos, circulares o normas de carácter general, a fin de instruir a dichas instituciones que realicen un control riguroso en los nuevos procedimientos concursales.

Así entonces, es necesario que se adecuen las normas administrativas por las cuales se rigen las distintas instituciones de previsión y seguridad social o bien se dicten nuevas normativas pertinentes, así tenemos:

- a) La Superintendencia de Pensiones, que fiscaliza a las Administradoras de Fondos de Pensiones, a la Administradora de Fondos de Cesantía y al Instituto de Previsión Social.
- b) La Superintendencia de Seguridad Social, que fiscaliza a las Mutualidades, el Instituto de Seguridad Laboral y las Cajas de Compensación de Asignación Familiar,
y
- c) La Superintendencia de Salud, que fiscaliza al Fonasa y a las Isapres.

En consecuencia, estas instituciones fiscalizadoras y las instituciones de Previsión y Seguridad Social debieran controlar que las verificaciones de los créditos y las preferencia de pago se realicen oportunamente y dentro del período ordinario y, ante el evento que el crédito sea objetado e impugnado, se concurra a la audiencia única y verbal que fije el Tribunal, a fin de ejercer los derechos que estimen pertinentes a favor de los trabajadores involucrados y en su mérito interponer los recursos procesales pertinentes, en forma oportuna.

Luego, también resulta necesario que se instruya a las instituciones de Previsión y Seguridad Social la obligación de concurrir a la Junta Constitutiva y la Primera Junta de Acreedores por tratarse materias que inciden directamente en los bienes de la Empresa Deudora, los cuales tendrán por objeto pagar las acreencias; asimismo, también, respecto de la Junta Extraordinaria cuando sea requerida por el Tribunal, el Liquidador o la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, cuando la materia a resolver pueda originar un perjuicio previsional directo a los trabajadores y cuando se traten materias referidas a la revocación de los Liquidadores titular y suplente y la presentación de proposiciones de Acuerdos de Reorganización Judicial, que tiene por objeto el término del Procedimiento de Liquidación u otras materias que afecten directa o indirectamente al recupero de las cotizaciones previsionales adeudadas y ello origine un perjuicio previsional directo a los trabajadores.

Lo anterior, corresponde a que uno de los efectos del término del procedimiento concursal de liquidación, es la extinción de los saldos insolutos de las obligaciones contraídas por el Deudor con anterioridad al inicio del Procedimiento Concursal de Liquidación. Esto ocurrirá cuando el deudor solicite en el procedimiento de liquidación la reorganización, por cuanto aprobada esta última, la ley entiende que quedan extinguidos los saldos insolutos por el término del procedimiento de liquidación.

Por último, resulta oportuno que se instruya a las instituciones de Previsión y Seguridad Social el plazo que tienen para retirar los repartos que realice el Liquidador, contado desde la notificación en el Boletín Concursal de la resolución que ordene la distribución del reparto, junto con un detalle completo de la propuesta que se efectúe, sus montos y fórmula de cálculo utilizada. Asimismo, será necesario señalar las sanciones económicas que se le aplique a la Institución cuando pasados tres meses después de la notificación del reparto no concurra a su retiro y estos dineros se hubiesen depositado en arcas fiscales.

2.- Sin perjuicio de lo anterior, se considera pertinente que la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento instruya a los Liquidadores, la obligación de informar a la Superintendencia de Pensiones, a la Superintendencia de Seguridad Social y a la Superintendencia de Salud, para la aplicación de sanciones o multas, cada vez que las Instituciones de Previsión y Seguridad Social no concurren a retirar el pago de sus respectivos créditos y estos se depositen en arcas fiscales.

3.8.3. Diseño o Rediseño de Procesos de Trabajo y otros Aspectos de Carácter Operativo, Incluido los Procesos Informáticos.

1. Disponer que la deuda presunta (DNPA) se verifique conjuntamente con la DNP, sin esperar el plazo de acreditación y, en caso de aclararse dentro del período de acreditación limitar la verificación.

Postulamos que estas deudas, como también aquellas que se originen producto de una sentencia laboral o un reclamo judicial o administrativo, deben, en lo posible, verificarse dentro del período ordinario.

Tratándose de la deuda originada por una declaración y no pago automática, la institución debiera acelerar los procesos de acreditación. Para ello, será fundamental que el Liquidador informe -mediante una declaración especial- a las instituciones donde se encuentran afiliados los trabajadores informando el término del contrato de trabajo producto del inicio del procedimiento concursal de liquidación.

2. Disponer la obligatoriedad de concurrir a la Junta constitutiva de acreedores, a la primera junta de acreedores y a la junta extraordinaria, cuando estas se realicen.

Esta propuesta se fundamenta en lo ya expuesto anteriormente y tiene por finalidad evitar que se origine un perjuicio previsional directo a los trabajadores, cuando las Instituciones de seguridad social no concurren a ejercer sus derechos y pretensiones, cuando se traten las siguientes materias:

- a) El Liquidador titular provisional deberá presentar una cuenta escrita acerca del estado preciso de los negocios del Deudor, de su activo y pasivo. Asimismo, deberá informar si el producto probable de la realización del activo a liquidar no excederá las 5.000 unidades de fomento. (En este caso, si no estuviere de acuerdo con la estimación efectuada por el Liquidador, se deberá formular verbalmente oposición en la misma Junta Constitutiva, resolviendo el Tribunal la controversia).
 - b) Un plan o propuesta circunstanciada de la realización de los bienes del Deudor, la estimación de los principales gastos del Procedimiento Concursal de Liquidación y la continuación de las actividades económicas (estas materias, también son discutidas en la junta ordinaria y tienen por finalidad obtener dineros suficientes para el pago de las acreencias).
 - c) La revocación de los Liquidadores titular y suplente definitivos.
 - d) La presentación de proposiciones de Acuerdos de Reorganización Judicial, y
 - e) Demás materias a tratar cuando lo solicite el Liquidador, La Superintendencia y el Tribunal.
3. Disponer que en los sistemas computacionales se registren las actuaciones y ritualidades procesales en los Procedimiento Concursal de Liquidación mediante una codificación universal que elabore la Superintendencia de Pensiones.

Cada entidad previsional y entidad subcontratada para realizar las acciones judiciales, tienen un sistema computacional donde se registran las actuaciones judiciales mediante código propuestos por la Superintendencia de Pensiones, a fin de facilitar los registros de cada una de las actuaciones realizadas en el expediente.

Sin embargo, tratándose de las quiebras, estos mecanismos registrales debieran ser obligatorios y, para ello la Superintendencia de Pensiones debiera unificar un sistema de codificación, detallando las actuaciones que debieran ser registradas y fiscalizadas, lo que permitiría, con mayor eficacia tener un control de lo obrado en el proceso judicial.

4. Impartir, charlas, encuentros, seminarios y capacitaciones en materia concursal, a fin de mejorar niveles de gestión.

Con la entrada en vigencia de la Ley Nº 20.720, que crea los nuevos procedimientos concursales, se considera de necesario y prioritario capacitar a los operadores del sistema y que tengan algún vínculo laboral directo e indirecto respecto de estos procedimientos.

En efecto, las que Universidades, Centros de Estudios u OTEC, debieran ofrecer a las instituciones de Previsión y Seguridad Social y a las entidades subcontratadas, capacitaciones en estos procedimientos concursales, a fin de mejorar los niveles de gestión.

3.8.4. Administración y Resolución de Stock de Quiebras Pendientes en el Sistema.

1. Determinar cuáles y cuántos son los procedimientos de quiebra (Ley Nº 18.175) vigentes.

Ahora que los procedimientos de quiebra que regulaba la Ley Nº 18.175 fueron extinguidos por la Ley Nº 20.720, manteniéndose vigentes a la fecha solicitudes y procedimientos de quiebra pendientes ante los Tribunales Civiles, es necesario identificar cuáles son las quiebras vigentes en los Tribunales donde se haya verificado deudas previsionales y en qué períodos se hizo –ordinario o extraordinario–, a fin de determinar si de las resultas de la realización de bienes se logra pagar las acreencias.

Asimismo, es pertinente que se debiera controlar el retiro de los repartos propuestos por los Síndicos e identificar cuántos dineros de repartos fueron empozados en arcas fiscales, a fin de retirar estos dineros desde la Tesorería e imputarlos en las cuentas de capitalización individual de los trabajadores involucrados.

2. Disponer de mecanismos judiciales y administrativos para el pronto cierre de los procesos judiciales pendientes.

Una de las acciones necesarias que debiera impartir la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, es la de instruir a los Síndicos y Liquidadores la entrega de certificados de incobrabilidad a los acreedores que lo requieran, cuando éstos han dado cuenta definitiva de la Administración de la quiebra o del procedimiento de Liquidación o bien cuando han solicitado el sobreseimiento.

En efecto, es necesario que los Síndico o Liquidadores, en su caso, debieran tener a disposición de los acreedores certificados donde den cuenta que las acciones de incautación y de realización de bienes que no logran pagar las acreencias, indicando, en dicho documento, el nombre de la Empresa Fallido o Empresa Deudora, el nombre del acreedor, su momento y preferencia verificada, período en que se realizó la verificación, fecha del reconocimiento del crédito o si éste fue impugnado y, en su caso, fecha de la sentencia.

Este certificado debiera permitir que, en forma administrativa, las instituciones de previsión y seguridad social cierren los procedimientos de quiebra vigente o los nuevos procedimientos concursales.

CLASIFICACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE CIEDESS

Columna	Explicación
Ranking (a)	Clasifica a las propuestas desde la más relevante y efectiva en cuanto a su impacto en reducir la evasión, elusión y deuda previsional.
Detalle(b)	Formulación de la propuesta extractada del estudio, Capítulo III.
Referencia al objetivo (c)	La letra minúscula (entre paréntesis) está referida a las subcategoría del objetivo específico v) (de a hasta f), ver explicación al pie de esta tabla.
Impacto Esperado (d)	Se aplican dos categorías, considerando la cantidad potencial de trabajadores que serían afectados o beneficiados con la medida: 1.) General, a todo el sistema previsional (o de la seguridad social). 2.) Específico, subclasificado en 2.1.: Alto; 2.2.: Medio; 2.3.: Reducido
Etapa (e)	Fase de la cobranza previsional donde aplicaría la medida 1) Procedimiento común u ordinario de cobro 2) Instancia prelitigiosa o prejudicial 3) Instancia Judicial 4) Quiebra
a)	Normas, que pueden incluir aspectos legales y reglamentarios y de instrucciones.
b)	Aspectos institucionales, administrativos y operacionales que sea necesario mejorar.
c)	Diseño o rediseño de mecanismos de incentivos. En este nivel se procederá a identificar y proponer incentivos de carácter monetario que pueden minimizar el posible efecto de sanciones pecuniarias asociadas a la evasión y elusión.
d)	Diseño o rediseño de procesos de trabajo y otros aspectos de carácter operativo, incluido los procesos informáticos.
e)	Recursos necesarios para ejecutar los procesos (humanos, financieros, bases de datos y sistemas de información).
f)	Administración y resolución de stock de causas judiciales de cobranza pendientes en el sistema.

Ranking (a)	Detalle resumido de la propuesta (b)	Referencia al objetivo (c)	Impacto esperado (d)	Etapa (e)
1	<p>Reestructuración macro del sistema, mediante la creación de una nueva institución, que corresponda al coordinador del sistema general de pago de cotizaciones previsionales.</p> <p>Se propone que este coordinador se organice en la Dirección del Trabajo, creando una División de Previsión Social, que reporte a la Subsecretaría de Previsión Social, todas las materias relacionadas con las declaraciones, pagos, fiscalización y cobranza en materia de seguridad social.</p>	(a)	d.1.)	e.1.)
2	<p>Reestructuración macro del sistema mediante la creación de una base de datos electrónicos que utilicen los servicios públicos incluidos los tribunales.</p> <p>Se propone que una institución del Estado dependiente de la Dirección del Trabajo (la nueva División de Previsión Social), sea quien coordine e integre una base de datos que incluya a las instituciones de seguridad social, el Conservador de Bienes Raíces, los servicios fiscalizadores, Municipalidades y aquellos de carácter tributario y tesorería fiscal que permita la adecuada información e incluso, la adopción directa de medidas cautelares de parte de los tribunales para asegurar la realización de los créditos tales como prohibiciones de enajenar ante el Registro de Propiedades.</p>	(d)	d.1.)	e.1.)
3	<p>Reestructuración micro del sistema, mediante la creación de instituciones menores y diversos ajustes al sistema actual de recaudación y pago de cotizaciones previsionales, en sus instancias, de recaudación y pago, prejudicial, judicial y quiebra que se detallan en los ítems siguientes.</p>	(a)	d.1.)	e.1.2.3.)
4	<p>Solucionar el problema de que las DNPA se originan porque los empleadores no informan oportunamente a las AFP de las licencias médicas, los accidentes del trabajo, o la fecha de término de la relación laboral por despido, renuncias o abandono del trabajador. La creación de un Registro Nacional de Empleadores podría ser una herramienta útil para comunicarse con este tipo de empleadores y resolver la consulta por vía administrativa.</p>	(a)	d.1.)	e.2.)

	Asimismo, coordinar con los Notarios en su calidad de Ministro de Fe en la firma de los finiquitos laborales que deberán enviar directamente a la plataforma electrónica de la División de Previsión Social.			
5	Facultar a las recaudadoras electrónicas, para que puedan recibir pagos atrasados por esta vía. Para ello, estas instituciones deben poder calcular los intereses y reajustes que sean necesarios y permitir el pago ya sea electrónicamente o mediante modalidad mixta. Esta propuesta debe ser posible de aplicar tanto para las AFP como para el Instituto de Previsión Social (IPS), y las restantes entidades de la seguridad social.	(a)	d.1.)	e.1.)
6	Modificar el artículo 25 bis de la Ley Nº 17.322 con la incorporación de un inciso que disponga que los dineros retenidos puedan ser girados a favor de la Institución de Previsión Social, sin la necesidad de notificar la demanda ejecutiva. En la actualidad, la mayoría de los tribunales de cobranza no se acceden al giro de esos dineros mientras no conste la notificación de la demanda, acumulándose hasta la fecha decenas de millones de pesos que están estancados en las cuentas corrientes de dichos tribunales.	(a)	d.2.2.)	e.3.)
7	Creación del Registro Nacional de Empleadores, de responsabilidad de la División de Previsión Social propuesta, sin perjuicio de la fiscalización que debe ejercer la SP y la SUSESO. Esto permitiría contar con una información fidedigna, veraz y oportuna para hacerla valer ante los Tribunales.	(a)	d.1.)	e.1.)
8	Obligación de cada municipio de comunicar al Registro Nacional de Empleadores, a toda persona natural o jurídica que solicite patente municipal, a fin de tener éste actualizado.	(b)	d.1.)	e.1.)
9	Se propone que junto con la obligación de escriturar el contrato de trabajo dentro de 5 o de 15 días desde ingresado el trabajador, se comuniquen a la División de Previsión Social de la DT, la circunstancia de haberse celebrado el contrato, con indicación de información laboral relevante, la cual estaría disponible on-line para todas las instituciones de seguridad social.	(a)	d.1.)	e.1.)

10	<p>Registro electrónico o digital de la documentación laboral.</p> <p>Todo empleador que ocupe cinco o más trabajadores deberá llevar un registro electrónico o digital de la documentación laboral. Solo se excluye la micro empresa de esta obligación.</p> <p>Esta documentación deberá estar disponible vía electrónica o digital para las Inspecciones del Trabajo y para los organismos administradores de la seguridad social. Copia de esta información deberá estar disponible en la Plataforma Computacional de la Seguridad Social.</p>	(a)	d.1.)	e.1.)
11	<p>Creación de Centro Nacional de Notificaciones, tratándose de juicios ejecutivos de cobranza previsional, financiado en un 50% por todas las entidades gestoras de seguridad social y el otro 50% por la Corporación Administrativa de Poder Judicial.</p>	(a)	d.2.1.)	e.3.)
12	<p>Modificación de la Ley de Extranjería.</p> <p>Se debe revisar la normativa laboral y previsional al extranjero, de modo que exista control de parte de las autoridades de la efectiva incorporación del trabajador al mercado de trabajo formal, por lo que debe establecerse un Registro a cargo de la Dirección del Trabajo que permita el trabajo provisorio del trabajador extranjero mientras tramita su Visa, por un período máximo de seis meses y la apertura de cuentas individuales en el sistema de seguridad social.</p> <p>Además sería conveniente revisar los distintos convenios de Seguridad Social con otros Estados de modo que los fondos jubilatorios puedan trasladarse al del país de origen u otro que el trabajador designe, en el que ejercerá sus derechos como trabajador pasivo.</p>	(a)	d.1.)	e.1.)
13	<p>Creación de un correo RUT para personas naturales y jurídicas, que permita las notificaciones administrativas con eficacia jurídica vinculante: incentivo para la desjudicialización.</p>	(b)	d.1.)	e.1.)
14	<p>Instruir a la SP, SUSESO, Super de Salud, dictar norma de carácter general que instruya a las Administradoras realizar un control acucioso en los Procedimientos de Liquidación de la Empresa Deudora (Quiebra).</p>	b)	d.1.)	e.4.)
15	<p>Disponer la obligatoriedad de concurrir a la Junta constitutiva de acreedores, a la primera junta de acreedores y a la junta extraordinaria, cuando estas se realicen;</p>	d)	d.1.)	e.4.)

	Disponer que en los sistemas computacionales se registren las actuaciones y ritualidades procesales en los Procedimiento Concursal de Liquidación mediante una codificación universal que elabore la SP (Quiebra).			
16	Modificación Ley 17.322, incorporando una nueva causal de negligencia en el artículo 4 Bis, esto es, cuando las Instituciones no verifiquen dentro del período ordinario (Quiebra).	a)	d.1.)	e.4.)
17	Modificar el artículo 11 de la Ley 17.322 señalando que el crédito debe ser verificado de acuerdo al artículo 170 de la Ley 20.720 (Quiebra).	a)	d.1.)	e.4.)
18	Disponer que la deuda presunta (DNPA) se verifique conjuntamente con la DNP, sin esperar el plazo de acreditación y, en caso de aclararse dentro del período de acreditación limitar la verificación (Quiebra).	d)	d.2.1.)	e.4.)
19	La Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento instruya a los Liquidadores, la obligación de informar a la Superintendencia de Pensiones, a la Superintendencia de Seguridad Social y a la Superintendencia de Salud, para la aplicación de sanciones o multas, cada vez que las Instituciones de Previsión y Seguridad Social no concurren a retirar el pago de sus respectivos créditos y estos se depositen en arcas fiscales (Quiebra).	b)	d.1.)	e.4.)
20	Denuncia ante los Juzgados de Letras del Trabajo de Informalidad Laboral. Debe establecerse la obligación de la División de Previsión Social de denunciar ante los tribunales del trabajo de la circunstancia de haber constatado la informalidad laboral de uno o más trabajadores, solicitándose en el mismo escrito la aplicación de las multas (altas) que fije la ley por el incumplimiento. El empleador quedará liberado de la sanción y de las costas cuando se allanare a la demanda acompañando el respectivo contrato de trabajo y el entero de las respectivas cotizaciones previsionales. Asimismo, una vez dictada sentencia definitiva condenatoria en el respectivo juicio, el tribunal denunciará al Ministerio Público la apropiación indebida en la que se ha incurrido (en relación con el numeral 10 del ranking).	(a)	d.1.)	e.1.)

21	Denuncia del ocultamiento previsional ante los tribunales correspondientes. Cuando la Inspección del Trabajo constatare pactos individuales o colectivos de ocultamiento previsional, deberá efectuar la denuncia correspondiente ante el tribunal, con el objeto de que éste declare la naturaleza jurídica previsional de las prestaciones que aparecen como disfrazadas u ocultas en el respectivo pacto.	(a)	d.1.)	e.1.)
22	Sanción penal por apropiación indebida de las cotizaciones previsionales. a) Identificación del sujeto penalmente responsable. Debe establecerse claramente que es penalmente responsable del delito de apropiación indebida, el representante legal del empleador, teniéndose por tal el gerente de la empresa o quien ejerce la función de dirección de la misma, en conformidad al artículo 18 de la Ley N° 17.322. b) Debe establecerse la obligación de las instituciones de seguridad social de denunciar o de deducir querrela cuando estimare que se ha incurrido de parte del representante legal del empleador, en el delito de apropiación indebida. c) Deben elevarse las penas asociadas al delito, sin consideración a la cuantía. d) Se incurre en el delito por la sola circunstancia de haberse retenido, deducido y no enterado en las instituciones de seguridad social, las cotizaciones previsionales, a menos que se haya comunicado de ello al trabajador y a las instituciones de seguridad social, al momento de hacerse la declaración y no pago; en este caso se incurre en el delito cuando no se han practicado esas comunicaciones, al momento de haberse retenido y deducido las cotizaciones previsionales y no enterado y, cuando no obstante haberse comunicado, no se hubieren pagado éstas dentro de 120 días contados desde la fecha en la que debió haberse hecho.	(c)	d.1.)	e.3.)
23	Se propone que el empleador, cuando reincida en el curso de un año calendario con la aplicación de las DNP, debería estar obligado a informar en forma expresa al (los) trabajador (es) para declarar y no pagar las cotizaciones retenidas.	(b)	d.1.)	e.2.)
24	Condonación de deudas previsionales contraídas con instituciones de seguridad social del antiguo sistema previsional. a) Condonación fiscal. Se trata de eliminar del sistema de registro judicial, todas aquellas deudas contraídas con el Estado, en donde no existe patrimonio privado que pueda perjudicarse, y que ya ha sido asumido por éste, como ocurre con las deudas de FONASA, INP y otras como las contraídas con servicios de salud, que se hubieran producido transcurridos cinco años desde la fecha de publicación de la ley.	(f)	d.2.2.)	e.3.)

	<p>Ella se aplicará a las causas actualmente en tramitación. No existirá condonación cuando se trata de patrimonio del trabajador.</p> <p>b) Condonación de multas. Cuando se hubiere formalizado al representante legal del deudor y éste paga el crédito, sus reajustes e intereses, quedará liberado de las multas fiscales establecidas en la ley.</p> <p>c) Condonación de multas por pago en cobranza administrativa. Cuando requerido de pago el deudor, éste paga el crédito con sus reajustes e intereses.</p>			
25	Incorporar en el Párrafo III del Capítulo II del Título I del Libro V del Código del Trabajo la obligatoriedad del Juez de informar a las Instituciones de Seguridad Social que se encuentre afiliado el Trabajo y a la Dirección del Trabajo, la renuncia de los créditos de origen laboral que acordare el trabajador, de conformidad lo dispone el artículo 246 de la Ley 20.720 (Quiebra).	a)	d.1.)	e.4.)
26	Introducir en la Ley Nº 17.322 un artículo que disponga el levantamiento del secreto bancario y del secreto tributario (del mismo modo que sucede con los Tribunales de Familia por tratarse de derechos de igual categoría). Su aplicación sería restrictiva y sólo en casos calificados por el juez.	(a)	d.2.3.)	e.3.)
27	Se sugiere que la DT pueda detectar posibles incumplimientos respecto del pago de las cotizaciones previsionales, a través del sistema de alertas que arrojan las recaudadoras electrónicas, cuando las planillas cargadas entre uno y otro mes contienen inconsistencias, de manera que la DT pueda ejercer un control más estricto en el otorgamiento del certificado Nº 30 sobre cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales, para que constituya un verdadero obstáculo para el empleador, al acceder a las licitaciones del Estado. La misma dinámica puede generarse con otras recaudadoras electrónicas.	(b)	d.2.2.)	e.1.)
28	Plena Vigencia de la Relación de Trabajo. Se propone agregar al artículo 8 del Código del Trabajo que “Declarada que sea judicialmente la existencia de un contrato de trabajo, se entiende que éste ha producido todos sus efectos, por lo que el tribunal en su sentencia dispondrá también, las condiciones de trabajo que emanen de ése y la forma de su	(a)	d.2.2.)	e.1.)

	cumplimiento.”			
29	<p>Modificaciones al procedimiento de ejecución previsional:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Legitimación activa de la fiscalización administrativa de seguridad social; 2. Modificaciones al sistema de notificaciones; 3. Rol único judicial de parte; 4. Tramitación electrónica; 5. Principios del procedimiento; 6. Medidas cautelares; 7. Buena fe procesal; 8. Aplicación de las facultades contenidas en el artículo 444 del Código del Trabajo; 9. Aplicación de la responsabilidad solidaria en caso de grupos de empresas; 10. Publicación en el Registro de Deudores Previsionales; 11. Acceso al sistema de compras del Estado; 12. Realización del activo. 	(f)	d.1.)	e.3.)
30	Limitar las notificaciones judiciales a sólo tres: Notificación de la demanda (artículo 44 del CPC), notificación del embargo y el retiro de especies, por los Ministros de fe del Centro de Notificaciones Previsionales.	(a)	d.2.2)	e.3.)
31	En las tercerías, eliminar la exigencia de que tratándose de deudas previsionales no sea necesario que el deudor hipotecario no tenga otros bienes	(a)	d.2.3)	e.2.)
32	Determinar cuál es el período máximo en que un empleador podrá estar en mora en el pago de sus cotizaciones previsionales. Se propone acotar este plazo a no más de 5 meses desde el cierre de las remuneraciones.	(a)	d.1.)	e.1.)
33	<p>El juicio ejecutivo de la Ley N° 17.322, debiera ser modificado incorporando lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) En cuanto a las notificaciones propiamente tal, innovar señalando cuáles son las actuaciones que deben realizar los Ministros de Fe del Centro de Notificaciones, como la notificación de la demanda (44 CPC), el embargo de bienes y el retiro de bienes. b) En cuanto a las demás resoluciones, deben ser notificadas en la Plataforma Electrónica (detallada en el número siguiente del ranking) y por correo electrónico 	(a)	d.2.2.)	e.3.)

	<p>cuando así las partes lo soliciten y el Tribunal acceda a ello.</p> <p>c) También proponemos que se innove creando en estos juicios la Audiencia de Fallo, señalando que ella debiera ser única y verbal donde se fallen las excepciones opuestas por el empleador.</p> <p>d) Crear una Instancia de Apremio (Audiencia de Apremio), donde se revisen las medidas cautelares, se propongan bienes del deudor para embargar, se designe al Martillero Público, se solicite el arresto del deudor o del representante legal, entre otras medidas de apremio solicitadas por el Acreedor, y por la otra –el deudor, acompañe una lista de sus bienes, lugar en que se encuentran y los gravámenes que les afectan, lista de los bienes legalmente excluidos del embargo o acredite consignar fondos suficientes para cubrir la deuda previsional.</p>			
34	Separación de la ejecución laboral y previsional creación de un nuevo (2°) Juzgado de Cobranza Previsional en Santiago.	(e)	d.1.)	e.3.)
35	Modificación del artículo 58 del Código del Trabajo. Se propone reducir las deducciones permitidas por el Código del Trabajo, disponiendo en su inciso primero que las cotizaciones sindicales son aquellas ordinarias establecidas en el estatuto y las extraordinarias aprobadas por la asamblea sindical con el objeto de financiar actividades propias del programa de actividades de la organización, eliminándose además los incisos segundo y tercero.	(a)	d.2.3.)	e.1.)
36	Normar la seguridad de los sistemas informáticos de las recaudadoras de las cotizaciones previsionales, debiendo ajustarse ellas a la normativa internacional de seguridad de sistemas informáticos.	(c)	d.2.3.)	e.1.)
37	Modificar el artículo 163 Bis del Código del Trabajo, incorporando la obligación del Liquidador de realizar una declaración especial con la nómina de trabajadores finiquitados, donde se indique la fecha de inicio de la relación laboral y la fecha de término (Quiebra).	a)	d.1.)	e.4.)
38	Enfatizar en el Compendio de Normas del Sistema de Pensiones, Libro V, Título V, Letra A, Cap. IV, Nº 2, letra b) y en el Nº 3, en la necesidad de realizar procesos de	(b)	d.2.3.)	e.1.)

	capacitación a los trabajadores de estas empresas subcontratadas que atienden al público, específicamente en el hecho de ser capaces de distinguir que las Planillas de Pago de Cotizaciones Previsionales, ya sea de trabajadores dependientes o independientes, sean las que corresponden, y que el llenado de los datos que éstas requieren sean los correctos, de tal manera que el curso formal que debe seguir este proceso se haga más expedito.			
39	En las entidades bancarias en convenio o sucursales de Servipag, no existe la posibilidad de acceder materialmente a las Planillas de Pago de Cotizaciones Previsionales, ya sea de trabajadores dependientes o de independientes. Lo cual, seguramente se produce porque cuando se pagan las cotizaciones atrasadas a través de agentes recaudadores, las planillas de pago correspondientes deben ser previamente visadas por la respectiva AFP, para la determinación de los intereses y reajustes respectivos. Sin embargo, lo anterior también afecta a quien se encuentran al día en el pago.	(b)	d.2.2.)	e.1.)
40	Dotación, Condiciones de Empleo e Imponibilidad de las Prestaciones en el Sector Público. Se propone que con una apropiada regulación normativa se eviten los efectos negativos respecto de los derechos previsionales en la contratación pública y municipal en la que se admite que las entidades públicas contraten a honorarios, pasando éste a constituirse en el estatuto aplicable a esos trabajadores, vínculos que permanecen en el tiempo con la consecuente privación de derechos previsionales y laborales a los trabajadores, ocurriendo lo mismo con los trabajadores a contrata y a honorarios de la administración pública. También desde las políticas de derecho impulsadas legislativamente, el caso de los beneficios que se otorgan a los trabajadores del sector público que no tienen el carácter de imponibles, lo que les provoca una privación de los derechos previsionales, tanto en la jubilación desde que los montos imponibles son menores de los que deberían ser o bien en otros como es el caso de las licencias médicas o de	(a)	d.1.)	e.1.)

	maternidad que se calculan solo sobre la base de aquellas retribuciones imponibles.			
41	Se indica la necesidad de orientar la educación previsional a trabajadores jóvenes y a quienes estén próximos a jubilar (Sindicatos)	(e)	d.1.)	e.1.)
42	Se sugiere diseñar herramientas efectivas de control frente a subcontratistas de mano de obra, con mayores obligaciones por parte del mandante de verificar los pagos íntegros de las cotizaciones previsionales (Sindicatos)	(d)	d.2.2.)	e.1.)
43	Determinar las acciones que deberán desarrollar las entidades previsionales en la etapa prejudicial y el financiamiento del costo de dichas operaciones. Interrupción de la prescripción de la deuda previsional: Art. 2518 del Código Civil, a través del envío de cartas de cobranza - vía correo postal o electrónico - , guardándose constancia de la operación. La entidad administradora de la seguridad social que no realice las acciones prejudiciales correspondientes, podrá ser denunciada de negligencia culpable, en los términos señalados en el artículo 4° bis de la Ley Nº 17.322.	(b)	d.d.2.)	e.2.)
44	Implementación de medidas que permitan disminuir al máximo la utilización de planillas manuales de pago de cotizaciones previsionales, la que sólo podrá ser utilizada en sitios remotos sin conectividad a Internet, o en casos de fuerza mayor. Estos lugares serán definidos por la División de Previsión Social de la DT a nivel nacional.	(b)	d.1.)	e.1.)
45	Modificar el artículo 11 de la Ley Nº 19.728 a fin de incorporar un recargo del 20% de los intereses para financiar las acciones de cobranza prejudicial y judicial.	(a)	d.2.3.)	e.1.)
46	Disponer de mecanismos judiciales y administrativos para el pronto cierre de los procesos judiciales pendientes (Quiebra).	f)	d.1.)	e.4.)
47	Disponer que en los sistemas computacionales se registren las actuaciones y ritualidades procesales en los Procedimiento Concursal de Liquidación mediante una codificación universal que elabore la SP (Quiebra).	d)	d.1.)	e.4.)
48	Se plantea la conveniencia de que la Superintendencia de Pensiones (SP) pueda fiscalizar directamente a las recaudadoras, en atención a las propuestas presentadas, y no sólo ejercer un control indirecto a través de las Administradoras	(a)	d.1.)	e.1.)

	de Fondos de Pensiones (AFP).			
49	Ampliar las facultades de aplicación de multas a las AFP, ISAPRES, FONASA, AFC y MUTUALES: sólo podrán hacerla operativa a partir del día 151, contado desde el día siguiente al vencimiento del plazo para pagar las cotizaciones dentro del período normal.	(c)	d.2.2.)	e.2.)
50	Impartir, charlas, encuentros, seminarios y capacitaciones en materia concursal, a fin de mejorar niveles de gestión (Quiebra).	d)	d.1.)	e.4.)

ANEXO 1. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS DNP Y DNPA

INTRODUCCIÓN

Para la elaboración de este anexo se ha tenido como referencia conceptual el marco legal y normativo expuesto en los capítulos previos en las temáticas de Declaración y No Pago (DNP) y Declaración y No Pago Automático (DNPA) de las cotizaciones previsionales y la información cuantitativa recogida de cinco fuentes complementarias: Base de Datos de la Subsecretaría de Previsión Social, estadísticas oficiales de la Superintendencia de Pensiones, estadísticas de empleadores de la Superintendencia de Seguridad Social, información del comportamiento mensual de la economía, medido a través del IMACEC, publicado por el Banco Central, para el periodo 2008-2013, e información operacional proporcionada por Previred.

El Anexo 1 está organizado en tres Secciones. En la primera se recapitula sobre el tema de las DNP y DNPA resumiendo las distintas etapas de ambos procesos, en un análisis comparativo, que sirve de marco de referencia para el desarrollo posterior. En la segunda Sección se realiza un análisis estadístico descriptivo, primero por separado y luego en forma integrada, de la evolución temporal de la dimensión de las cotizaciones previsionales de las DNP y DNPA, en base a información oficial de la Superintendencia de Pensiones y de Previred¹¹⁰. La tercera Sección corresponde a la evaluación y análisis de las DNP y DNPA frente a la evolución del ciclo económico, utilizando un modelo econométrico, para lo cual la información disponible fue sometida a diferentes test de análisis, cuyos resultados entregan aportes complementarios de interés para el estudio. En este Anexo se da respuesta al objetivo específico iv) del estudio.

La facultad legal para que el empleador aplique la DNP surge con posterioridad a la puesta en marcha de la reforma previsional del D.L. N° 3.500 de 1980; en efecto, la Ley N° 18.646¹¹¹ introdujo la DNP en el art. 19° del D.L. N° 3.500. La respuesta del legislador fue adoptar esta medida para dar una solución al tema de la deuda previsional transitoria, que en la práctica equivale a un préstamo de los trabajadores al empleador, que devenga un costo monetario (considerando reajuste, intereses, más eventuales costas y multas) y que resulta superior al costo promedio del crédito bancario. En la Superintendencia de Pensiones se estima que el

¹¹⁰ En la práctica se aplican tres dimensiones cuantitativas para medir ambos tipos de declaraciones: a) Variables monetarias que expresan el monto de la deuda nominal; b) variables reales que se expresan en el número de trabajadores afectados por ambos tipo de declaraciones y el número de empresas que aplican esta práctica, y c) variables “administrativas” que se representan por el número de planillas de declaraciones registradas en esta deuda.

¹¹¹ Esta Ley fue publicada en el D.O. del 29 de agosto de 1987; el art. 1°, N° 9, sustituye al art. 19° del DL 3.500.

costo promedio de este crédito alcanzaría al 7% mensual, lo que en muchas oportunidades la deuda acumulada alcanza montos que hacen, en la práctica, impagable este pasivo¹¹².

1. ANALISIS COMPARATIVO DE LAS DNP y DNPA Y SUS ETAPAS

1.1. Marco Conceptual

La Declaración y No Pago (DNP) corresponde a las cotizaciones declaradas y no pagadas por el empleador dentro del plazo legal, y son una formalización de la deuda previsional; la empresa declara y acepta que tiene una deuda con la AFP, reconoce la existencia de un compromiso de pago, y a su vez, acepta los procesos de cobranza establecidos para estos efectos.

La Declaración y No Pago Automática (DNPA) surge con la Ley N° 20.255 publicada el 17 de marzo del año 2008; ésta es una presunción de deuda para las cotizaciones no declaradas ni pagadas por el empleador, que se mantiene mientras no se produzca prueba en contrario. Existe aquí una presunción de incumplimiento de la obligación por parte del obligado. Opera a través del establecimiento de un plazo, el cual corre hasta el último día hábil del mes subsiguiente del vencimiento del pago de las cotizaciones, para que el empleador acredite 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. De lo contrario, las AFP están obligadas a considerar en forma automática que se trata de una Declaración y No Pago de Cotizaciones Previsionales e iniciar las gestiones de cobranza judicial.

El proceso de aclaración de la deuda previsional también se denomina “mora presunta”, tema que fue abordado en profundidad en el Capítulo II del presente estudio.

En la tabla siguiente se resumen las principales características y distinciones de ambos tipos de deuda previsional.

¹¹² Opinión entregada en entrevista a los miembros del equipo consultor, por el Sr. Vicente Martínez, el jueves 27 de noviembre de 2014.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS DNP Y DNPA

Características	Declaración y No Pago (DNP)	Declaración y No Pago Automática (DNPA)
Trabajadores afectados	Puede afectar al 100% de los trabajadores de la empresa o a un grupo de éstos; se puede aplicar a una o más AFP en su totalidad o afectar sólo a parte de los afiliados a una o más AFP.	Uno o más trabajadores omitidos, con errores, o sin informar el término de relación laboral.
Tipo de deuda	Deuda cierta por el total de las cotizaciones del mes de los trabajadores afectados	Deuda presunta por un número de trabajadores no declarados o con errores.
Plazo para la declaración	Hasta el día 10 del mes siguiente al devengo de las remuneraciones	Hasta el día 10 del mes siguiente al devengo de las remuneraciones
Gestión administrativa de cobranza prejudicial	Simple y expedita, por tratarse de una deuda asumida, concentrada y respaldada por el empleador.	Los casos requieren de mayor esfuerzo en la cobranza prejudicial, para aclarar consultas u objeciones específicas, hasta que se transforme en deuda real.
Año de inicio	1987	2008
Plazo para cancelar la deuda	Dentro de los 180 días antes de iniciar el proceso de cobranza judicial	Último día hábil del mes subsiguiente del vencimiento del plazo para pagar las cotizaciones, las DNPA no aclaradas se transforman en mora presunta y se inicia la cobranza judicial.
Porcentaje promedio de la deuda que se judicializa	Entre el 25% y 20%.	Menos del 2%.
Cargos de la deuda; crédito de primera clase	Intereses y reajustes a favor del afiliado. Recargos por cobranza y de costas, en las etapas prejudicial y judicial. Además está afecta a una multa de UF 0,75 por cada trabajador a beneficio fiscal.	Intereses y reajustes a favor del afiliado. Recargos por cobranza y de costas, en las etapas prejudicial y judicial. Además está afecta a una multa de UF 0,75 por cada trabajador a beneficio fiscal.
Marco Regulatorio	Ley N° 17.322 de 1970; D.L. N° 3.500 Circular N° 1504 del 12.06.2008	D.L. N° 3.500 de 1980, y Ley N° 20.023 de 2008. Superintendencia de Pensiones.
Nivel de preferencia de la deuda	Primer nivel de preferencia frente a otras deudas	
Prescripción de acciones para cobro	Cinco años contados desde el término de los respectivos servicios	

Características	Declaración y No Pago (DNP)	Declaración y No Pago Automática (DNPA)
de cotizaciones previsionales		
Efectos y consecuencias de la deuda previsional para la empresa	Demandas judiciales; Pérdida de beneficios y subsidios fiscales; restricciones en el acceso al crédito	Publicación de la deuda en Boletín Laboral y en DICOM; retención de impuestos por la TGR; Imposibilidad de participar en licitaciones públicas por ChileCompra.
Sanciones penales	Penas del artículo 467 del Código Penal	Retención de impuestos como medida cautelar. Arresto hasta por 15 días

Fuente: Elaboración propia en base a los Informes N° 2 y 3 del presente estudio.

1.2. Etapas del Proceso y su Evolución Temporal

En esta sección se describen y explican las principales etapas por las cuales “transita” la gestión y los procesos de registro y cobranza de ambos tipos de deuda, desde su génesis hasta el proceso judicial. En rigor, estas etapas corresponden a los distintos meses en que se aplica la cobranza prejudicial y judicial.

- **Etapas 1**

El hito inicial del proceso de las DNP y DNPA está marcado por el mes en que el trabajador devenga sus remuneraciones (mes 1), que corresponde al período de pago de las mismas (normalmente el último día hábil del mes), y se formaliza al recibir la respectiva “liquidación de remuneraciones”, documento que él firma, entregando copia al empleador, con lo cual acepta que la contraprestación por el trabajo prestado está acorde con lo establecido en el contrato de trabajo. Si el trabajador no está de acuerdo con alguno de las partidas de ingresos y/o egresos, previo a la firma de la liquidación de remuneraciones, debe observarla antes de proceder a su firma de conformidad.

En esta liquidación están expresadas las distintas partidas de los haberes imponibles y no imponibles; luego los descuentos previsionales y tributarios respectivos. El monto de las deducciones a los regímenes de la seguridad social que el empleador ha realizado son detallados, señalando el nombre de la AFP, la cotización porcentual total (10%+Cotización Adicional) y monto en pesos deducido; la misma información se detalla para el seguro de salud y el seguro de cesantía que le corresponde pagar al trabajador.

Un tema que surge de este punto es la importancia de la “educación previsional” del trabajador, en el sentido de saber leer y comprender la lógica de sus descuentos, las partidas de sus ingresos que integran la llamada remuneración imponible, monto sobre el cual se deben aplicar las deducciones previsionales, y de no aceptar rebajas de la remuneración afecta, bajo el argumento de aumentar su sueldo líquido, porque ello menoscaba su ahorro previsional y el futuro monto de su pensión. Además, el monto del descuento mensual para el

fondo de pensiones, correspondiente al 10% de la remuneración imponible, debe luego coincidir con lo informado por la AFP en la cartola cuatrimestral.

- **Etapa 2**

La materialización legal del inicio de las DNP y de las DNPA ocurre en el mes 2; ambas al día 10 (o en el día hábil siguiente de estos plazos, si tales fechas caen en días sábados, domingos o festivos). Tal como se ha explicado, las DNP integran al total de los trabajadores dependientes de la empresa y las DNPA por quienes la empresa no haya declarado o informado el término o suspensión de la relación laboral. A partir de este momento comienzan a regir los plazos legales para que la AFP gestione la recuperación y el pago respectivo, sea de la deuda efectiva o de la deuda presunta.

Se inicia la etapa de cobranza prejudicial, que tiene un plazo de hasta máximo de 180 días, para el caso de las DNP y de 90 días para el caso de las DNPA, es decir, desde la fecha en que se presume la deuda. En esta etapa y las siguientes seis, las AFP efectúan todas las acciones extrajudiciales o administrativas tendientes al cobro: envío de comunicaciones al empleador, contactos personales y telefónicos.

En el mes 2, después del día 10, se registra un número considerable de pagos por DNP, los que en promedio alcanzan al 50% de recuperación de la deuda asumida inicialmente por las empresas, lo que se puede interpretar que la razón de estas DNP se puede explicar por un desfase temporal de caja de cortísimo plazo.

En caso que la Administradora no puedan asociar un pago con la respectiva declaración y no pago (DNP), dentro de los 10 días hábiles siguientes de recibido el pago electrónico o la copia de la declaración (DNP), deberá efectuar las gestiones pertinentes con el objeto de aclarar dicha situación, y no transformarla en DNPA.

Si el sistema (AFP o SP) dispusieran en forma clara y expedita la consulta del pago de cotizaciones previsionales debidamente actualizados, el trabajador podría consultar tal información y en el mes siguiente, objetar la firma de la liquidación de remuneraciones, exigiendo el pago de sus cotizaciones incluidas en la DNP.

- **Etapa 3**

En el mes 3 la AFP, con el apoyo de Previred, comienza la etapa de aclaración de las DNPA, solicitando al empleador por carta, mail o comunicaciones telefónicas, la aclaración, justificación y/o constatación por medios veraces, de los problemas detectados sean: a) omisiones por término de la relación laboral, renunciaciones o finiquitos de trabajo; b) suspensión de la relación laboral por licencia médica o reposo por accidente laboral; c) errores en la información reportada, etc.

A los trabajadores que se han reportado con licencia médica o accidente laboral y que no registran aportes previsionales por subsidios de las correspondientes entidades responsables de estos aportes, a éstas se les consulta por el status administrativo o legal de la licencia, con el propósito de evitar las lagunas previsionales temporales.

Las empresas que han reportado DNP, en esta etapa registran pagos que en promedio alcanzan al 20% de la deuda original. El saldo de este pasivo y su cobranza se mantiene en la fase pre-litigiosa, con apoyo de gestiones de cobranza administrativa.

- **Etapa 4**

Durante el mes 4, las AFP/Previred concluyen las gestiones de aclaración de las DNPA, realizadas por medio de consulta a la AFC, por aquellos trabajadores que han iniciado su derecho al subsidio de cesantía, para justificar el término de la relación laboral.

En esta etapa concluye, al día 30 del mes 4, el plazo legal para aclarar todos los problemas que la han motivado las DNPA, a partir de la cual entra en la etapa de cobranza judicial.

- **Etapa 5**

En el mes 5 la mora presunta de las DNPA no aclaradas en las etapas previas, se transforma en deuda real para todos aquellos empleadores que no justificaron con medios fehacientes ante la AFP las causas de la mora teórica.

Las AFP generan las resoluciones para respaldar la cobranza judicial de la deuda previsional ocasionadas por DNPA no aclaradas, indicando en ésta la identificación del empleador, y de los trabajadores afectados, el monto individual y total de la deuda, los plazos a la cual corresponde este pasivo, y los recargos por reajustes, intereses y otros conceptos. Este expediente es traspasado a las agencias de cobranza externa.

La AFP comunica a la Dirección del Trabajo la nómina de los empleadores registrados con deuda efectiva generada en las DNPA (RUT, nombre, dirección e identificación de los trabajadores afectados), para que ésta inicie sus gestiones de fiscalización previsional.

En paralelo, las AFP terminan la cobranza pre-judicial de las DNP, emitiendo la respectiva resolución de cobranza, y traspasando la resolución a las agencias de cobranza externa especializadas en esta gestión, quienes aplican el procedimiento convenido con la AFP, a fin de presentar la demanda ejecutiva ante el Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional, plazo que vence al mes sexto, esto es, dentro de los 180 días.

- **Etapa 6**

En el mes 6, todas las DNP han ingresado a la fase de cobranza judicial e ingresada la demanda al respectivo tribunal de Cobranza Laboral y Previsional y las DNPA están en la última fase de cobranza prejudicial.

- **Etapa 7**

En el mes 7 termina el proceso de la cobranza prejudicial de las DNPA y las AFP deben generar la resolución de cobro de aquellos empleadores que no acreditaron el término o suspensión de la relación laboral y entregar a las entidades subcontratadas las resoluciones para que estas las presenten junto con la demanda ejecutiva ante el Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional.

Al término de esta etapa se registra, en promedio, un 80% de recuperación de la deuda original de las DNP.

- **Etapa 8**

Esta es la llamada etapa forzada del cobro de cotizaciones previsionales, que se inicia en el mes 8 para las DNPA. Las AFP cuentan con una ley especial¹¹³ con acciones procesales particulares, que a la fecha registra 14 modificaciones; una de las más importantes fue introducida por la Ley N° 20.023. Actualmente se dispone de un procedimiento sumario, breve y concentrado y que tiene como objeto evitar la dilación en el pago de las cotizaciones, con un mecanismo procesal de oficio que tiene el juez en la tramitación de la causa, la limitación de las excepciones que puede oponer, la limitación en los recursos procesales y la carga de consignación al momento de apelar de la sentencia definitiva, la retención de impuestos como medida cautelar, la dictación de apremios personales como es el arresto, la tipificación del delito de apropiación indebida por el no pago de cotizaciones, la solidaridad en el pago de ellas, la declaración de negligencia en el cobro de las cotizaciones y el privilegio de pago en primera categoría ante el Procedimiento Concursal de Liquidación de la Empresa Deudora (quiebra), además de la notificación por medios electrónicos.

ETAPAS PROCESALES DEL PROCEDIMIENTO JUDICIAL

Cuaderno Principal	Cuaderno de Apremio
Demanda ejecutiva	Mandamiento de ejecución y embargo
Medida cautelar de retención de impuestos	Requerimiento de pago
Oposición de excepciones	Oposición al embargo
Prueba	Embargo y designación de martillero

¹¹³ Ley N° 17.322 de 1970

Cuaderno Principal	Cuaderno de Apremio
Sentencia	Remate de bienes
Apelación	Orden de arresto y pago de la deuda
Plazos de duración total:	Entre 4 y 6 meses

Fuente: Elaboración propia en base a los Informes N° 2 y 3 del presente estudio.

Desde la oposición del empleador a la dictación de la sentencia definitiva, el procedimiento toma un máximo de 45 días hábiles, con los plazos promedio de cada una de las etapas que se resumen a continuación:

- a) Oposición de excepciones, 5 días desde el requerimiento de pago.
- b) Contestación de las excepciones, 4 días desde la resolución que confiere traslado.
- c) Término probatorio, 10 días contados desde la notificación del auto de prueba.
- d) Observación a la prueba, 6 días contados desde el término probatorio.
- e) Dictación de sentencia definitiva, 10 días contados desde el término de la observación a la prueba.
- f) Recurso de apelación, 10 días contados desde la notificación de la sentencia definitiva.

2. DESCRIPCIÓN CUANTITATIVA DEL PROCESO DE DNP Y DNPA

2.1. Análisis de las DNP

El presente análisis de las DNP se basa en dos registros estadísticos. El primero entregado por la Superintendencia de Pensiones a solicitud de Ciedess para este estudio¹¹⁴, que cubre el período enero 2009 a diciembre de 2013 (Cuadros N° A1-3 y A1-4) y el segundo, con información complementaria, referido a los períodos agosto 2013-julio 2014 (Cuadros N° A1-5 y N° A1-6) y enero 2008 a julio de 2014 (Cuadro N° A1-7), elaborados con los registros de las cotizaciones efectuadas en Previred, bajo la modalidad de recaudación electrónica y mixta. Dado que estas dos fuentes no reportan el número total de empleadores que cotizan al sistema de pensiones, esta variable se obtuvo de las estadísticas que publica la SUSESO con el número mensual de empleadores que cotizan al régimen de riesgos del trabajo, en las mutualidades y el ISL.

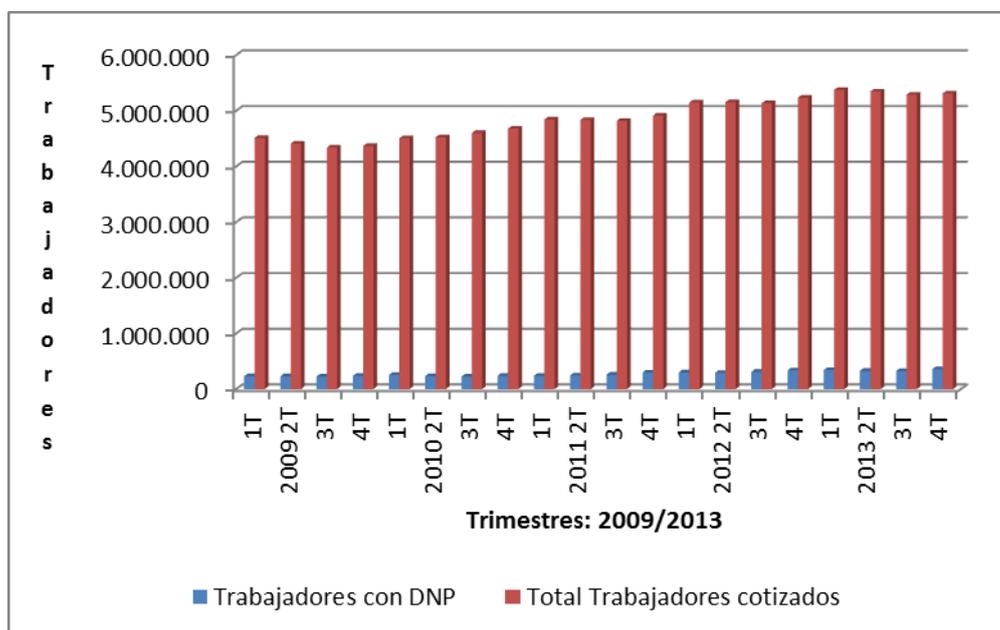
Dinámica de los Trabajadores Cotizados al sistema de AFP

¹¹⁴ Superintendencia de Pensiones: "Consolidado DNP – Consolidado DNPA", diciembre 2014. Información mensual no publicada.

Con el propósito de entregar un contexto macro al análisis de esta sección, en el Gráfico N° A1-1 se ilustra el universo de trabajadores cotizados al sistema de pensiones administrados por las AFP, durante el período enero 2009/diciembre 2013, expresado en promedios trimestrales. La dinámica original de esta serie registra un incremento total de 966.470 trabajadores afiliados durante los cinco años registrados, al pasar de 4.372.695 trabajadores en enero de 2009, a 5.339.165 en diciembre de 2013, con un crecimiento promedio anual de 4,5%.

Por su parte, los trabajadores que fueron reportados con DNP registraron un promedio mensual de 274.941, cifra que equivale al 5,7% del total de trabajadores cotizados al sistema. La dinámica de esta serie es superior a la observada por el total de cotizantes, dado que registró un aumento promedio anual del 9,2% (109.370 trabajadores), coeficiente que más que duplica el observado por el crecimiento del total de trabajadores. Durante el primer trimestre de 2009 el porcentaje de trabajadores con DNP sobre el total de trabajadores cotizados, registró un 5,2%; en el último trimestre del registro (2013), este porcentaje se elevó al 6,7%. En suma, en los cinco años bajo análisis, las DNP crecieron en términos absolutos y relativos, lo que demuestra una aplicación más intensiva y amplia de esta modalidad de cotización a través del tiempo.

GRAFICO N° A1-1: REGISTRO TRIMESTRAL DEL TOTAL DE TRABAJADORES COTIZADOS Y TRABAJADORES CON DNP (1er. Trim. 2009 / 4to. Trim. 2013)

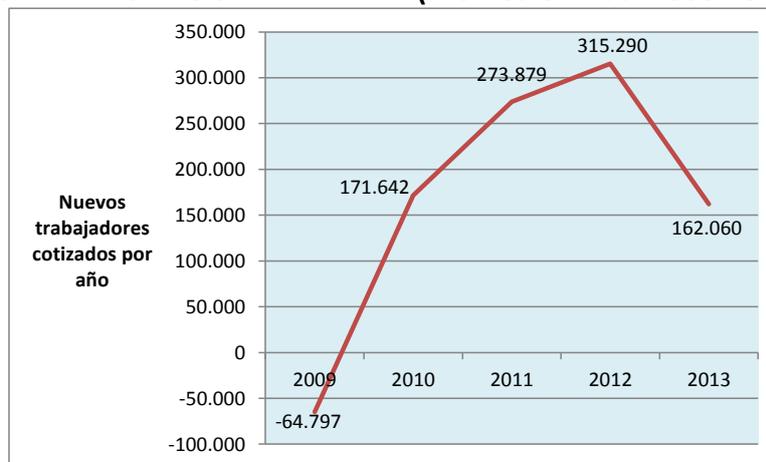


Fuente: Superintendencia de Pensiones. Elaboración Propia

En relación a la dinámica anual de los trabajadores cotizantes a las AFP, para el periodo 2008-2013, el crecimiento marginal neto de los trabajadores ha reflejado de manera muy cercana la evolución del ciclo económico que ha experimentado nuestro país en

este mismo período: a) primero una disminución de 64.797 trabajadores entre el promedio del año 2008 y el promedio del año 2009, como resultado de la crisis internacional de aquel año; b) luego se registran tres años consecutivos de aumento en los trabajadores cotizantes, para culminar el año 2012 con un record de este periodo, con 315.290 nuevos cotizantes; c) la tercera fase de este ciclo es la caída experimentada el año 2013, que disminuye en un 48,6% los cotizantes (162.060) adicionales en aquel año. Estos cambios marginales se deducen de las variaciones anuales de la tercera columna del Cuadro N° A1-3 y que se ilustran en el Gráfico N° A1-2, a continuación.

GRAFICO N° 3-2: EVOLUCION ANUAL DE LOS TRABAJADORES COTIZANTES AL SISTEMA DE AFP (Promedio Anual 2008-2013)



Fuente: Superintendencia de Pensiones. Elaboración propia

Comportamiento de los Empleadores frente a las DNP

En complemento a la información anterior, en el Cuadro N° A1-3 y en el Gráfico N° A1-3, se muestra el universo, a nivel nacional, de los registros de las DNP. Los trabajadores afectados con esta práctica fluctúan entre el 5,2% y el 6,3% del total de cotizados, en promedio mensual, mientras que las empresas que aplican esta modalidad van desde el 10,9% al 15,8%. De la comparación de estos porcentajes se deduce que las DNP están mayormente concentradas en empresas de menor dotación de trabajadores. También se observa que las empresas que aplican este sistema registran un crecimiento importante en la serie original, al pasar de 46.187 empleadores en enero de 2009 a 78.732 en diciembre de 2013, con un aumento neto de 32.545 empresas, incremento que se expresa en una tasa promedio anual del 14,3%.

CUADRO N° A1-3: TOTAL DE EMPLEADORES Y TRABAJADORES COTIZADOS AL SISTEMA AFP Y PARTICIPACION PORCENTUAL DE TRABAJADORES Y EMPLEADORES CON DNP (2009-2013)

Año	Empresas adherentes Régimen ATEP(*)	Trabajadores Cotizados sistema AFP(**)	Empresas que registraron DNP	Trabajadores con DNP	% Trabajadores con DNP	% Empresas con DNP	Promedio de Trabajadores por empresa
2008		4.469.815					
2009	436.149	4.405.018	47.601	230.999	5,2%	10,9%	10,1
2010	440.456	4.576.660	51.283	237.905	5,2%	11,6%	10,4
2011	451.912	4.850.538	56.728	259.025	5,3%	12,6%	10,7
2012	464.062	5.165.829	68.023	308.481	6,0%	14,7%	11,1
2013	477.846	5.327.888	75.500	338.296	6,3%	15,8%	11,1
Tasa de crecimiento promedio anual	2,4%	4,5%	14,3%	9,2%	5,7%	13,2%	10,7

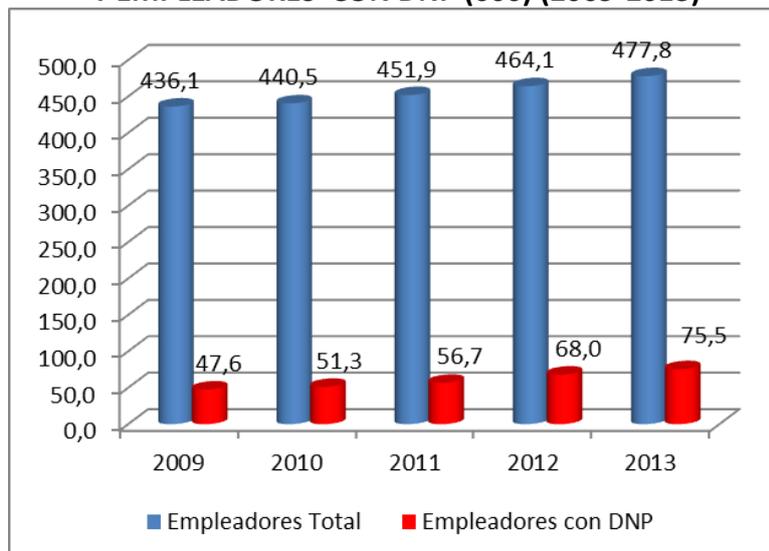
Fuentes: (*) Superintendencia de Seguridad Social
 (**) Superintendencia de Pensiones

Promedios del periodo

Elaboración propia.

Las empresas que habitualmente declaran y pagan las cotizaciones previsionales en los plazos legales corresponden al 87% del total de empleadores, con 394.258 (en promedio mensual), en los cinco años bajo análisis. Como dato complementario, las empresas que aplican DNP registran una variabilidad mensual del 18,9%. La información del Cuadro N° A1-3 corrobora lo expresado anteriormente, en el sentido que la aplicación de las DNP por parte de los empleadores a través del tiempo observan un comportamiento creciente, y que en los últimos cinco años ha aumentado en 1 punto porcentual, en promedio anual, de manera sostenida.

GRÁFICO N° A1-3: COMPORTAMIENTO DEL TOTAL DE EMPLEADORES (000), Y EMPLEADORES CON DNP (000) (2009-2013)



Fuente: Cuadro N° 3; SUSESO y Superintendencia de Pensiones

El presente análisis sigue con la evaluación monetaria de las DNP. Las cifras entregadas por la Superintendencia de Pensiones están registradas en términos nominales. Para realizar este análisis, tales valores se expresan en términos reales, en moneda de diciembre de 2013; de este modo, la comparación de las cifras a través del tiempo elimina el efecto inflacionario.

CUADRO N° A1-4: REGISTROS MONETARIOS DE LAS DNP (2009-2013)

Año	Monto DNP real generado (M\$ dic.2013)	Monto recuperado mes 1 (M\$)	% de Recuperación al mes 1	Deuda Inicial		Saldo deuda > 30 días	
				Por Empresa	Por Trabajador	Por Empresa	Por Trabajador
2009	\$ 10.762.905	\$ 4.766.560	44,3%	\$ 226.108	\$ 46.593	\$ 125.972	\$ 25.958
2010	\$ 11.302.021	\$ 6.269.647	55,5%	\$ 220.384	\$ 47.507	\$ 98.129	\$ 21.153
2011	\$ 12.458.188	\$ 6.519.940	52,3%	\$ 219.614	\$ 48.096	\$ 104.680	\$ 22.925
2012	\$ 14.752.782	\$ 7.371.978	50,0%	\$ 216.879	\$ 47.824	\$ 108.505	\$ 23.926
2013	\$ 16.912.874	\$ 7.999.944	47,3%	\$ 224.012	\$ 49.994	\$ 118.052	\$ 26.347
Promedio mensual	\$ 13.237.754	\$ 6.585.614	49,7%	\$ 221.267	\$ 48.148	\$ 111.190	\$ 24.195

Fuente: Superintendencia de Pensiones. Elaboración propia

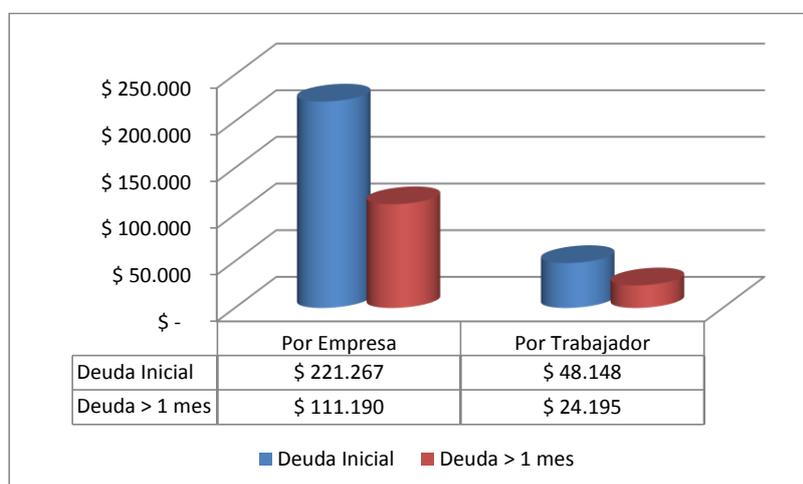
A continuación se analiza la evolución del monto total mensual de las DNP. En enero de 2009 se registraron M\$ 11.112.649 y al término de la serie, en diciembre de 2013, este monto ascendió a M\$ 17.934.637 (los promedio mensuales de cada año están expresados en la segunda columna del Cuadro N° A1-4). La tasa de crecimiento de esta variable, expresada en términos anuales registró un 12,5%, que es menor a la tasa de crecimiento anual, en el mismo período, del total de empleadores con DNP (14,3%) y superior a la reportada para el comportamiento de la variable trabajadores con DNP (9,2%).

Los montos recuperados de DNP durante el mes 1, en promedio, alcanzaron al 49,7% del total de las cifras de las DNP originales, y no observa un patrón o comportamiento estándar a través del tiempo. Desde 2009 al 2011 se registra un aumento porcentual en la recuperación (con un máximo de 55,5% en 2010), para luego caer año tras año, hasta el 47,3% de 2013. En montos absolutos, lo recuperado pasa de M\$ 4.217.219 en enero de 2009, a M\$ 8.579.660 en diciembre de 2013, duplicando las cifras de recuperación. Esta variable registra una tasa de crecimiento promedio anual, de 21,04%.

Como resultado de las dinámicas registradas, la deuda *per capita* por empresa pasa de \$ 240.601 al inicio de la serie (enero 2009) a \$ 227.793 al término de la misma, con una disminución promedio anual del 1,08%, mientras que la deuda *per capita* por trabajador, que registró \$ 45.877 en enero de 2009, aumentó a \$ 51.009 en diciembre de 2003, con un incremento promedio anual del 2,2%. Finalmente, el saldo *per capita* de la deuda inicial, al término del primer mes, se reduce en un 50% en el caso de las empresas y en un 47% en el caso de los trabajadores. Esta participación de la deuda por DNP per capita promedio, inicial, y con posterioridad a un mes, se ilustra en el Gráfico A1-4. La remuneración promedio de los trabajadores afectados por DNP, en el mes 1, ascendería a \$ 425.000, mientras que este mismo promedio que afecta a los trabajadores cuyas cotizaciones no fueron pagadas durante el primer mes, promedian el equivalente al actual sueldo mínimo.

Del análisis anterior se deduce que las DNP, además de estar concentradas en empresas de menor tamaño, afecta a los trabajadores con menores sueldos imponibles.

GRAFICO N° A1-4: COMPORTAMIENTO DE LAS DNP PER CAPITA, EMPLEADORES Y TRABAJADORES (promedio mensual 2009-2013)



Fuente: Superintendencia de Pensiones. Elaboración propia

Análisis de la DNP por principales deudores

En esta sección, y con base a información del periodo agosto 2013 a julio 2014 proporcionada por Previred, se realiza un análisis de los sectores por actividad económica que concentran la mayor cantidad de empleadores con DNP vencida, que ha sido traspasada a cobranza judicial. Estas 10 actividades económicas, representadas por 10.192 empleadores (en promedio mensual) explican el 38,6% del total de empleadores (26.420) que registran el mismo comportamiento en el año analizado. Desde una perspectiva global, estos empleadores con mayor concentración de deuda vencida por DNP, representarían al 2,1% y 5,5% del universo de empleadores, respectivamente. El tamaño promedio de estas empresas alcanza a 2,9 trabajadores por empleador, confirmando los resultados ya registrados, en el sentido que la mayor focalización de este fenómeno se da en las PYME.

CUADRO N° A1-5: DISTRIBUCIÓN DE LAS DNP VENCIDAS, CON MAYOR CONCENTRACIÓN DE EMPRESAS, POR ACTIVIDAD ECONÓMICA (agosto 2013/julio 2014)

Actividades Económicas	N° Empres.	%	% Acum.
(*)OBRAS MENORES EN CONSTRUCCION (CONTRATISTAS, ALBANILES, CARPINTEROS)	3.264	32,0%	32,0%
(*)TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA	1.340	13,2%	45,2%
(*)CONSTRUCCION DE EDIFICIOS COMPLETOS O DE PARTES DE EDIFICIOS	1.067	10,5%	55,6%
(*)RESTAURANTE	883	8,7%	64,3%
(*)OBRAS DE INGENIERIA	806	7,9%	72,2%
(*)OTRAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES N.C.P.	732	7,2%	79,4%
HOGARES PRIVADOS INDIVIDUALES CON SERVICIO DOMESTICO	643	6,3%	85,7%
FABRICACION DE PAN, PRODUCTOS DE PANADERIA Y PASTERIA	519	5,1%	90,8%
(*)OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS PERSONALES N.C.P.	479	4,7%	95,5%
SERVICIOS INTEGRALES DE SEGURIDAD	460	4,5%	100,0%
Total Empleadores (10 Actividades Económicas con mayor DNP vencidas)	10.192	100,0%	
Total Empleadores (Todas las Actividades Económicas)	26.420	38,6%	
(*)Actividades que también concentran el mayor número de trabajadores en Cuadro N° 6			
Fuente: Previred - Elaboración propia			

En complemento al análisis previo, en el Cuadro N° A1-6, se integra información análoga para las 10 actividades económicas que concentran la mayor cantidad de trabajadores afectados por DNP vencida (29.000 en promedio mensual). De los 10 sectores de actividad económica registrada en esta categoría siete se repiten en relación al cuadro anterior, cuyo subconjunto registra un tamaño promedio de 2,6 trabajadores por empresa en estos siete grupos de actividad económica con frecuencia en ambas categorías.

CUADRO N° A1-6 DISTRIBUCIÓN DE LAS DNP VENCIDAS CON MAYOR CONCENTRACIÓN DE TRABAJADORES, POR ACTIVIDAD ECONÓMICA (agosto 2013-julio 2014)

Actividades Económicas	N° Trabaj.	%	% Acum.	Prom.Trab.
(*)OBRAS MENORES EN CONSTRUCCION (CONTRATISTAS, ALBANILES, CARPINTEROS)	6.928	23,9%	23,9%	2,1
(*)OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS PERSONALES N.C.P.	3.792	13,1%	37,0%	7,9
(*)CONSTRUCCION DE EDIFICIOS COMPLETOS O DE PARTES DE EDIFICIOS	3.293	11,4%	48,3%	3,1
(*)TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA	2.729	9,4%	57,7%	2,0
ACTIVIDADES DE OTRAS ASOCIACIONES N.C.P.	2.639	9,1%	66,8%	
(*)RESTAURANTES	2.060	7,1%	73,9%	2,3
(*)OBRAS DE INGENIERIA	1.929	6,7%	80,6%	2,4
CULTIVO DE FRUTALES EN ARBOLES O ARBUSTOS CON CICLO DE VIDA MAYOR A UN AÑO	1.890	6,5%	87,1%	
MUNICIPALIDADES	1.871	6,5%	93,6%	
(*)OTRAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES N.C.P.	1.869	6,4%	100,0%	2,6
Total Trabajadores (10 Actividades Económicas con mayor DNP vencidas)	29.000	100,0%		2,6
Total Trabajadores (Todas las Actividades Económicas)	76.842	37,7%		
(*) Actividades que también concentran el mayor número de empresas en Cuadro N° 5				
Fuente: Previred - Elaboración propia				

Al relacionar el total de trabajadores afectados con DNP judicializadas, que refiere el cuadro anterior (76.842), con el universo registrado en el año 2013 (Cuadro N° A1-3)¹¹⁵ con la

¹¹⁵ El total de trabajadores cotizados al sistema en el año 2013 (5.327.888) es corregido por el factor que representan las cotizaciones captadas por Previred (en promedio 93%) del total de trabajadores cotizados en el país.

condición inicial de DNP (338.296), resulta que éstos representarían al 24,4% cuya deuda original se traspasaría a cobranza judicial. Sobre el total de trabajadores cotizados, los trabajadores afectados por cobranza judicial (76.842) representan al 1,55% del universo.

La información de los Cuadros N° A1-5 y A1-6 podría ser de utilidad en los programas preventivos de la Dirección del Trabajo, a fin de focalizar su accionar en grupos de actividad económica que aplican de manera permanente las DNP, sin asumir el compromiso de pago en los plazos legales.

Análisis de las DNP por Regiones

En esta sección se entrega información consolidada anual, del período 2008/julio 2014, de las estadísticas de empleadores, clasificados por regiones, que cotizan en Previred, y que declararon DNP, pero que no registraron pagos al término del período de la cobranza pre-judicial, lo que hace presumir que éstos pasaron al proceso de cobranza judicial. El Cuadro N° A1-7 registra este comportamiento, información que permite inferir lo siguiente:

1. En términos absolutos, según la información de esta muestra, el número de empresas que han aplicado esta práctica de llevar al plano de la judicialización la cobranza de las DNP, muestra una tendencia decreciente hasta el año 2013, al pasar de 40.146 en 2008 a 38.463 en 2013 (- 4,9% en promedio anual). Los años 2009 y 2010 constituyen una excepción a esta tendencia, siendo probable que el 2014, termine con una cantidad superior de empresas judicializadas comparada con el año anterior, considerando el número de empresas ya acumuladas a julio de este año, cuyo crecimiento promedio mensual supera en un 35,4% el registro del año anterior.
2. La serie muestra un coeficiente de variabilidad que promedia un 10,6% a nivel nacional, igual al de la Región Metropolitana. Las únicas excepciones son las dos regiones australes que, pese a tener el menor impacto en la serie, registran cambios de un año a otro que casi triplican al promedio nacional.

CUADRO N° A1-7: DISTRIBUCION REGIONAL DE EMPLEADORES CON DNP NO PAGADAS EN PERÍODO PRE-JUDICIAL (2008-julio 2014)

Región	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014(*)	Promedio	Distribución Regional (%)	Distribución Acumulada
Región Metrop.	16.676	18.362	16.461	14.482	14.137	14.521	11.473	15.159	37,1%	61,6%
VIII Región	5.562	6.248	6.893	5.282	5.041	4.733	3.663	5.346	13,1%	
V Región	4.152	5.654	5.605	4.924	4.595	4.302	3.481	4.673	11,4%	
VII Región	1.875	2.819	2.857	2.569	2.322	2.272	1.780	2.356	5,8%	27,0%
X Región	2.193	2.644	2.804	2.435	2.129	2.121	1.648	2.282	5,6%	
IX Región	1.656	2.384	2.630	2.361	2.235	2.110	1.655	2.147	5,3%	
VI Región	1.521	2.443	2.583	2.450	2.223	2.122	1.603	2.135	5,2%	
IV Región	1.770	2.546	2.607	2.272	2.050	1.927	1.670	2.120	5,2%	
II Región	1.486	1.888	1.896	1.766	1.591	1.625	1.379	1.662	4,1%	11,3%
XIV Región	1.107	1.360	1.184	989	931	905	716	1.027	2,5%	
III Región	749	1.058	975	876	807	843	668	854	2,1%	
I Región	562	568	478	419	445	430	296	457	1,1%	
XII Región	299	351	317	263	262	262	151	272	0,7%	
XI Región	283	255	175	162	156	139	95	181	0,4%	
XV Región	255	238	173	152	125	151	106	171	0,4%	
Total general	40.146	48.818	47.638	41.402	39.049	38.463	30.384	40.843	100,0%	
Participación s/to empleadores cotizantes										
	11,2%	10,8%	9,2%	8,4%	8,0%	6,4%	8,9%			
Empleadores(**)	436.149	440.456	451.912	464.062	477.846	476.982	457.901			
(*) La información registra hasta el mes de julio de 2014.										
(**) El promedio anual de empleadores corresponde a las empresas que cotizaron al régimen de riesgos del trabajo.										
Fuentes: Previred y Boletín Estadístico de la SUSESO.										

3. Desde esta perspectiva, las regiones se pueden clasificar en tres grupos:

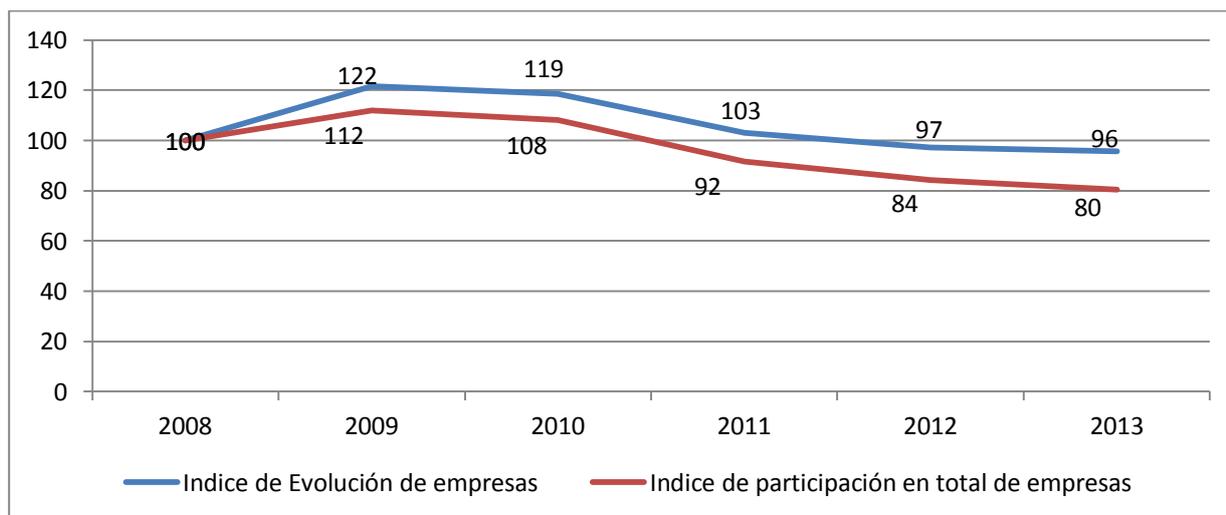
- a) Primer grupo: Las tres regiones de mayor concentración urbana del país: RM, VIII y V Región, que agrupan al 61,6% del total de empresas bajo esta condición;
- b) Segundo grupo: Zona Central (desde la IV a la X regiones), que explica el 27% de las empresas con DNP sin pago en la etapa prejudicial,
- c) Tercer grupo: Zonas extremas del Norte y Región Sur-Austral, con el 11,3%, que equivalen en su conjunto a toda las DNP no pagadas de la V Región.

4. Esta información puede ser de utilidad para proyectar la demanda de las causas en los respectivos Tribunales Laborales y Previsionales y los otros Tribunales que dirimen estos juicios previsionales.

Para concluir esta sección, el Gráfico N° A1-5, ilustra los índices del comportamiento de los empleadores con incumplimiento del pago de las DNP, cuya base 100 es el año 2008. El

“Índice de Evolución de Empresas” refleja el comportamiento de las empresas con DNP judicializadas, año a año, en base al Total del Cuadro N° A1-7. El segundo índice (participación en el total de empresas), refleja el comportamiento de dichos deudores frente al total de empleadores del país.

GRÁFICO N° A1-5: ÍNDICES DE COMPORTAMIENTO DE LAS DNP JUDICIALIZADAS (2008-2013)



Fuente Previred. Elaboración propia.

2.2. Análisis de las DNPA

Al igual que el análisis cuantitativo de las DNP, el correspondiente a las DNPA que se aborda en la presente sección, está sustentado en dos fuentes de información primaria: datos aportados por la Superintendencia de Pensiones y por Previred, los que son integrados en los Cuadros y Gráficos de este apartado. La información entregada por la Superintendencia de Pensiones es básicamente financiera referida al “Monto inicial generado por DNPA”; los “Montos aclarados durante el primer mes”; y los “Pagos recuperados” (datos que se integran en las tres primeras columnas del Cuadro N° A1-8, expresados en promedio mensual del respectivo año y en moneda de diciembre de 2013). Respecto de los “Pagos Recuperados” la información oficial también reporta el total mensual de empleadores y trabajadores que registraron recuperación de pagos.

Los montos de las DNPA

Las cifras consolidadas del Cuadro N° A1-8 permiten tener una dimensión macro de la magnitud de este tema, en términos monetarios, de su evolución en el tiempo y de los resultados de las gestiones de aclaración y pago de esta deuda presunta.

CUADRO N° A1-8: MONTOS REGISTRADOS POR DNPA Y TASAS DE RECUPERACIÓN, PROMEDIO MENSUAL, 2009-2013 (M\$ dic.2013)

AÑO	Monto Inicial Generado(*)	Monto Aclarado en Mes 1 (*)	Monto Recuperado (*)	Saldo por Aclarar y/o recuperar	% Aclaración Mes 1	% Recuperación	% Mora efectiva
2009(**)	\$ 11.938.391	\$ 10.280.247	\$ 291.815	\$ 1.366.328	86,1%	2,4%	11,4%
2010	\$ 10.910.234	\$ 8.732.355	\$ 225.580	\$ 1.952.298	80,0%	2,1%	17,9%
2011	\$ 6.793.850	\$ 4.516.885	\$ 203.799	\$ 2.073.166	66,5%	3,0%	30,5%
2012	\$ 6.590.890	\$ 2.982.226	\$ 194.997	\$ 3.413.667	45,2%	3,0%	51,8%
2013	\$ 7.017.611	\$ 2.571.524	\$ 233.484	\$ 4.212.602	36,6%	3,3%	60,0%
Promedio mensual	\$ 8.536.809	\$ 5.662.730	\$ 227.801	\$ 2.646.278	66,3%	2,7%	31,0%
Desviación Estand	\$ 2.706.412	\$ 3.419.285	\$ 44.548	\$ 1.105.377	19,7%	0,58%	19,4%
Coefic.Variabilidad	31,7%	60,4%	19,6%	41,8%	29,8%	21,80%	62,6%
Tasa de crecimiento promedio anual(***)	-9,2%	-17,4%	-14,5%	77,3%			
(*) Montos en M\$ dic.2013							
(**) La información corresponde a los meses de marzo a diciembre							
(***) calculada sobre la serie mensual original							

Fuente: Superintendencia de Pensiones. Elaboración propia

La primera lectura que surge del análisis de la información del Cuadro N° A1-8 es que el “monto inicial generado” de la deuda presunta muestra una tendencia sostenida a disminuir en el tiempo, con una tasa de -9,2% en promedio anual. Ello podría explicarse porque los empleadores han internalizado las causas que generan las consultas y observaciones de las AFP/Previred frente a dudas de los trabajadores no cotizados o con omisiones u errores en la cotización mensual: de cerca de \$ 12.000 mil millones en el año 2009, el monto mensual promedio de DNPA se situó en \$ 7.000 mil millones en el año 2013. La explicación de este resultado podría atribuirse a una mejor gestión por parte de los empleadores al realizar las cotizaciones mensuales.

En segundo término, el “monto aclarado” en el mes 1, es decir la entrega de información por parte del empleador a las AFP/Previred para resolver las causas de la DNPA, también registra una fuerte caída en términos absolutos, pasando de \$ 10.280 millones el primer año de la serie, a \$ 2.571 millones en el año 2013, con un porcentaje de aclaración promedio mensual de 2/3, y una tasa promedio anual de descenso del 17,4%. Se observa que en el año 2009 el porcentaje de aclaración de las DNPA alcanzó al 86,1% del monto de referencia; en el año 2013 este indicador registró sólo un 36,6% en promedio mensual.

El monto reportado como “recuperado”, que en promedio mensual sólo equivale a un 2,7% de las DNPA originales, también en términos absolutos observa una caída, que en promedio anual equivale al 14,5%, al pasar de \$ 291 millones en el 2009, a \$ 233 millones el 2013.

La lectura de la gestión de la resolución de las DNPA durante los cinco años bajo análisis, no es positiva, en el sentido que, una vez deducidas la aclaraciones y el “monto recuperado”, el “Saldo por aclarar y/o recuperar” registra una fuerte tendencia al alza (se multiplica por 3 veces). Así, este “Saldo” y su indicador relativo, el “porcentaje de la mora efectiva” (cuarta y última columna del Cuadro N° A1-8, respectivamente) observan un crecimiento importante. La mora efectiva, en promedio mensual, registra un 31% respecto a la DNPA original.

Finalmente observamos que con la información disponible, no es posible determinar el monto de la deuda por DNPA no aclaradas ni regularizadas, que se habría judicializado durante el periodo bajo estudio.

Trabajadores afectados por las DNPA

En base a la información referida a la recuperación de las DNPA proporcionada por la Superintendencia de Pensiones (columnas 2, 3 y 4 del Cuadro N° A1-9) se infirió el número total de trabajadores que mensualmente estarían afectados por esta situación en las declaraciones de cotizaciones de sus empleadores a las AFP.

En base a la información del monto recuperado de las DNPA y el número trabajadores referidos a tales valores, se determinó, primero el monto promedio recuperado por trabajador, valor que dividido por la tasa de cotización promedio de 11,3% al sistema de AFP, entrega la remuneración promedio imponible estimada, como dato de referencia (\$ 386.555). Luego, el monto inicial registrado por DNPA (columna 2 del Cuadro N° A1-8) se dividió por el monto promedio recuperado por trabajador, obteniendo de este modo la cantidad teórica de trabajadores afectados inicialmente por DNPA, a nivel nacional. Esta estimación se entrega en la sexta columna del Cuadro N° A1-9.

CUADRO N° A1-9: TRABAJADORES AFECTADOS POR LAS DNPA (2009-2013)

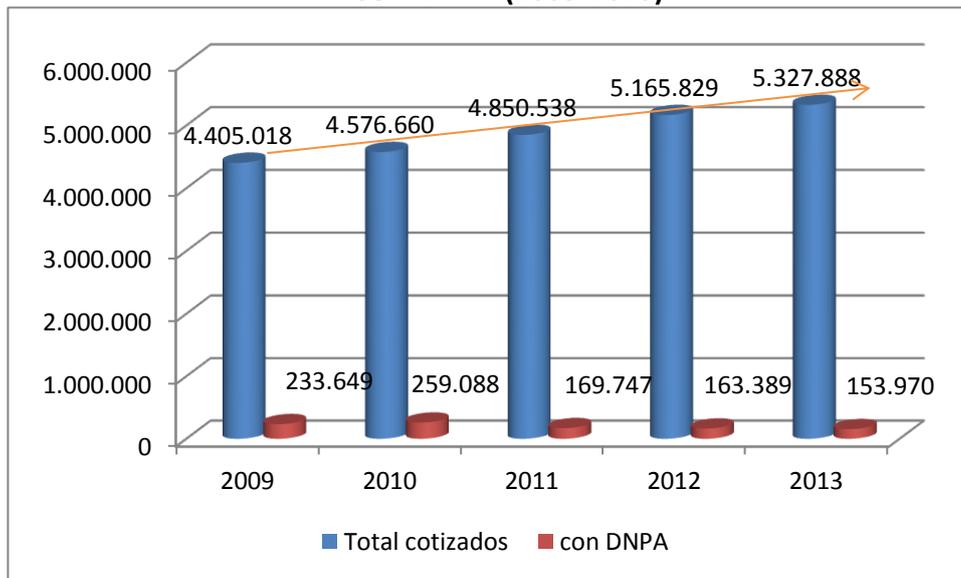
Año	Recuperación de DNPA (*)			Monto recuperado por Trabajador	N° de trabajadores con DNPA (estimados)	Total Trabajadores Cotizados a las AFP(*)	% de Trabajadores con DNPA inicial
	Monto (M\$ dic.2013)	N° de Trabajadores	N° de Empleadores				
2009(*)	\$ 291.815	5.703	4.627	\$ 51.166	233.649	4.405.018	5,3%
2010	\$ 225.580	5.373	4.266	\$ 41.986	259.088	4.576.660	5,7%
2011	\$ 203.799	5.086	4.167	\$ 40.067	169.747	4.850.538	3,5%
2012	\$ 194.997	4.807	3.978	\$ 40.567	163.389	5.165.829	3,2%
2013	\$ 233.484	5.097	4.142	\$ 45.804	153.970	5.327.888	2,9%
Promedio mensual	\$ 227.801	5.196	4.223	\$ 43.838	194.669	4.865.187	4,0%
Desviación Estand	\$ 44.548	640	484	\$ 4.962	53.259	387.200	
Coefic.Variabilidad	19,6%	12,3%	11,5%	11,3%	27,4%	8,0%	

(*) Fuente: Superintendencia de Pensiones. Elaboración propia

Los trabajadores cuyas declaraciones previsionales, en una primera fase, fueron aclarados (5.196 en promedio), representan una baja proporción respecto al total de trabajadores que se estimó con registros de DNPA (2,7%). Por otra parte, el total de trabajadores en situación inicial de DNPA, durante los cinco años que cubre este análisis observan una disminución sostenida en el tiempo: 79.680 entre el año 2009 y 2013, lo que unido al incremento del total de trabajadores cotizados al sistema de AFP, explica que la tasa de trabajadores en esta situación se haya reducido en casi la mitad, al pasar de 5,3% en el 2009 al 2,9% en el 2013.

El Gráfico N° A1-6 muestra la evolución en el tiempo del total de trabajadores cotizados al sistema de AFP y los trabajadores estimados con DNPA en el mes 1, durante los cinco años que cubre el presente análisis, donde se observa la tendencia divergente entre ambas representaciones. Como dato ilustrativo, el promedio de trabajadores afectados por DNPA en el mes 1 del proceso correspondería al 4,0% del total de trabajadores cotizados al sistema de AFP.

GRÁFICO N° A1-6: COMPORTAMIENTO DE LOS TRABAJADORES COTIZADOS Y CON DNPA (2009-2013)



Fuente: Superintendencia de Pensiones. Elaboración propia

Las empresas y las DNPA

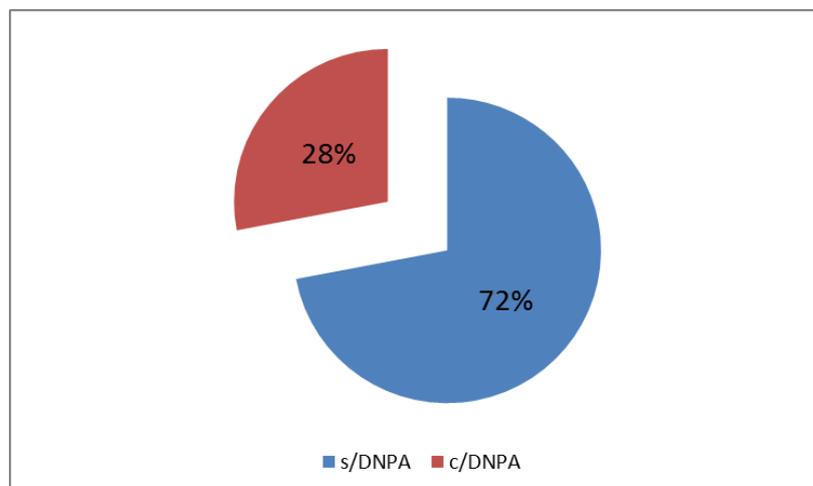
Esta parte del análisis de las DNPA será sustentada en base a la información proporcionada por Previred, considerando que las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones no reporta datos referidos a los empleadores, con excepción de una fracción de éstos, según lo consignado en la 4ta. Columna del Cuadro N° A1-9.

Las empresas que habitualmente declaran y pagan las cotizaciones previsionales en los plazos legales en Previred corresponden al 72%¹¹⁶ del total de empleadores, lo que equivaldría que a nivel nacional 326.941 en promedio mensual cumplen su obligación con el sistema previsional. El Gráfico N° A1-7 ilustra la participación porcentual de los dos grupos de empresas: con y sin DNPA.

Por su parte, los empleadores que registran DNPA (127.144 estimados en promedio mensual) tienen un coeficiente de variabilidad de 9,4%, el cual es 2,2 veces superior a las empresas que cotizan y pagan en forma habitual, esto significa que el comportamiento de las empresas con DNPA es un grupo con práctica más fluctuante a través del tiempo en cuanto a esta dimensión.

¹¹⁶ Este coeficiente se obtuvo de una muestra correspondiente al período septiembre 2011-septiembre 2012.

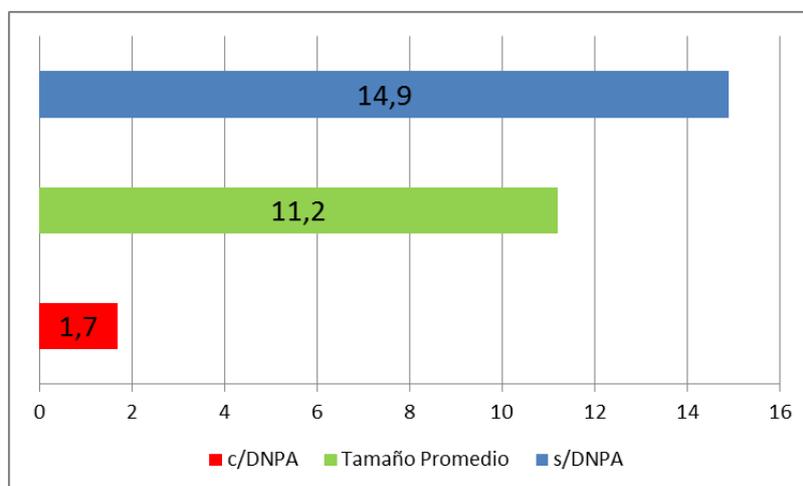
GRÁFICO N° A1-7: DISTRIBUCION DE LAS DNPA POR EMPLEADORES



Fuente Previred. Elaboración propia.

En esta muestra¹¹⁷, al analizar el comportamiento de las DNPA por empresa, se obtiene que ésta afecta a 1,7 trabajadores, en los empleadores que registraron esta práctica. Esta información se ilustra en el Gráfico N° A1-8.

GRÁFICO 3-8: PROMEDIO DE TRABAJADORES POR EMPRESA, CON Y SIN DNPA



Fuente Previred. Elaboración propia

¹¹⁷ Incluye aproximadamente al 93% de los empleadores del país, que cotizan por la plataforma digital de Previred.

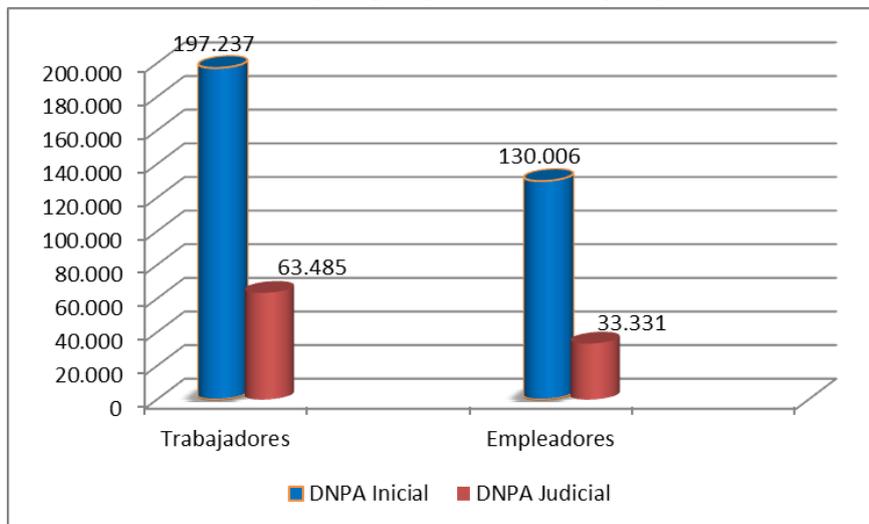
Pago Efectivo y Cobranza Judicial

En esta sección se analiza el comportamiento del pago efectivo de las cotizaciones previsionales, no pagadas originalmente por parte de las empresas, desde el mes 2 hasta cuando la deuda presunta ingresa a cobranza judicial. Para ello son analizadas las mismas variables previas: empresas, trabajadores y montos, en base a la información proporcionada por Previred.

Del total de empresas estimadas con mora original (130.006), un 74,4% de éstas resolvieron el problema durante la etapa de cobranza pre-judicial, aclarando frente a la AFP, Previred, AFC o la oficina de cobranza, las causales del registro u omisión de la mora presunta. Por su parte, los trabajadores que vieron resuelto su problema alcanzaron al 67,9% del registro inicial, esto es 133.752 cotizantes.

Así, un promedio mensual de 33.331 empleadores transitaron hacia la etapa de cobranza judicial, afectando a 63.465 trabajadores, con una deuda conjunta de \$ 2.062 millones, equivalente al 32,8% del monto original. En términos *per capita*, la deuda por empresa registra \$ 45.711 y por trabajador el monto asciende a \$ 32.495¹¹⁸.

GRÁFICO A1-9: DNPA ORIGINAL Y EN ETAPA JUDICIAL, TRABAJADORES Y EMPLEADORES



Fuente: Previred. Elaboración propia

Frente al total de cotizantes registrados en el periodo septiembre 2011/septiembre 2012, en Previred, la judicialización por DNPA alcanzó en promedio al 7,8% de los empleadores y al 1,3% de los trabajadores.

¹¹⁸ Estos mismos indicadores, pero estimados en base a la información del universo entregada por la Superintendencia de Pensiones, para el período sept.2011-sept.2012, arrojan los siguientes resultados: deuda *per capita* por empresa: \$ 48.840; deuda *per capita* por trabajador: \$ 40.451.

Aun cuando los “Montos Para Regularizar” en la etapa de cobranza judicial disminuyeron en 76,2 millones en los 13 meses analizados, pasando de \$ 6.007 millones en septiembre de 2011, a \$ 5.931 millones en septiembre de 2012, el monto pendiente por regularizar al término del período analizado, registró un aumento de \$ 833 millones, con un crecimiento del 50,7%, lo que se explicaría por el elevado aumento de los “registros pendiente por regularizar”, que crecieron en un 63,3% en el mismo período, con un aumento neto de 32.478 registros¹¹⁹.

2.3. Análisis conjunto DNP y DNPA

Con la información disponible sobre las DNP y DNPA es factible integrar algunas variables para entregar una visión de conjunto sobre este tema, que permita dimensionar y cuantificar la deuda previsional en su totalidad, a efecto de plantear recomendaciones orientadas a perfeccionar el sistema de declaración de las cotizaciones previsionales y su posterior recaudación y cobranza de la deuda previsional.

Del análisis previo queda de manifiesto que este tema está localizado en empresas de tamaño pequeño en cuanto a la dotación de trabajadores, las denominadas MYPEs (micro y pequeña empresa), dado el número de trabajadores afectados por empleador. En segundo lugar, las DNP y DNPA se concentran en trabajadores con remuneraciones promedio (\$ 387.000) que se ubican en la medianía entre el sueldo mínimo y la remuneración imponible promedio nacional, es decir el tema afecta principalmente a trabajadores de ingresos medios-bajos.

Los datos monetarios del Cuadro Nº A1-10 indican que los montos en el momento inicial se distribuyen en una proporción de 60 – 40 entre las DNP y las DNPA, durante los cinco años analizados, pero con tendencia inversa a través del tiempo: mientras las DNP observan un crecimiento sostenido, las DNPA por su parte, muestra un comportamiento decreciente. Esta tendencia podrían interpretarse que el empleador, en el caso de las DNP, está haciendo mayor uso de un endeudamiento de corto plazo de fácil obtención, y paralelamente los sistemas administrativos de quienes registran DNPA estarían internalizando las causas de las fallas y aplicando correcciones a través del tiempo.

¹¹⁹ Estos registros equivaldrían al número de causas que ingresan a cobranza judicial.

CUADRO Nº A1-10: INTEGRACION DE LAS DNP Y DNPA, 2009-2013 (M\$ dic.2013)

Años	Monto Inicial Generado (M\$ dic. 2013)			Montos Recuperados/Aclarados Mes 1			% de Recuperación/Aclaración		
	DNP	DNPA	TOTAL	DNP	DNPA	TOTAL	DNP	DNPA	TOTAL
2009	\$ 10.762.905	\$ 11.938.391	\$ 22.701.296	\$ 4.766.560	\$ 10.280.247	\$ 15.046.807	44,3%	86,1%	66,3%
2010	\$ 11.302.021	\$ 10.910.234	\$ 22.212.254	\$ 6.269.647	\$ 8.732.355	\$ 15.002.003	55,5%	80,0%	67,5%
2011	\$ 12.458.188	\$ 6.793.850	\$ 19.252.038	\$ 6.519.940	\$ 4.516.885	\$ 11.036.825	52,3%	66,5%	57,3%
2012	\$ 14.752.782	\$ 6.590.890	\$ 21.343.672	\$ 7.371.978	\$ 2.982.226	\$ 10.354.204	50,0%	45,2%	48,5%
2013	\$ 16.912.874	\$ 7.017.611	\$ 23.930.485	\$ 7.999.944	\$ 2.571.524	\$ 10.571.468	47,3%	36,6%	44,2%
Promedio	\$ 13.237.754	\$ 8.536.809	\$ 21.774.563	\$ 6.585.614	\$ 5.662.730	\$ 12.248.344	49,7%	66,3%	56,3%
Participación %	60,5%	39,5%		53,1%	46,9%				

Fuente: Superintendencia de Pensiones. Elaboración propia.

La recuperación de las DNP en el primer mes de registradas, es un tanto más eficaz que las aclaraciones de las DNPA, con una diferencia de 6,2 puntos porcentuales a favor de las primeras.

Finalmente, la tasa de recuperación y aclaración muestra que las DNP han fluctuado en torno a un 49,7% en promedio, con 11,2 puntos porcentuales de rango entre los años extremos y cierta estabilidad a través del tiempo; en cambio, las DNPA registran una tasa de aclaración más elevada (66,3%), pero con una alta fluctuación, con tendencia decreciente, y con 48,5 puntos porcentuales de rango entre los años límites de la serie.

A continuación el análisis aborda el conjunto de trabajadores afectados por DNP y DNPA a través del tiempo, consolidando información presentada previamente. A este nivel interesa destacar el total de cotizantes que han enfrentado esta situación, cifra que ha fluctuado entre 428.772 y 496.992 trabajadores, con un promedio mensual de 469.610, valores que equivalen en su conjunto al 9,7% del total de trabajadores cotizados durante los cinco años que cubre el presente análisis. Esta cifra es significativa, dado que equivale a que del 100% de los afiliados al sistema, en un año, durante un mes y 5 días, todos estarían afectados por una u otra declaración que no registra pagos a la cuenta de capitalización individual de los trabajadores.

CUADRO Nº A1-11: TRABAJADORES CON REGISTRO INICIAL DE DNP Y DNPA (2009-2013)

Años	Nº de Trabajadores (registro inicial)			% sobre el Total de Cotizados		
	Con DNP	Con DNPA	TOTAL	Con DNP	Con DNPA	TOTAL
2009	230.999	233.649	464.648	5,2%	5,3%	10,5%
2010	237.905	259.088	496.992	5,2%	5,7%	10,9%
2011	259.025	169.747	428.772	5,3%	3,5%	8,8%
2012	308.481	163.389	471.871	6,0%	3,2%	9,1%
2013	338.296	153.970	492.265	6,3%	2,9%	9,2%
Promedio	274.941	194.669	469.610	5,7%	4,0%	9,7%
Participación %	58,5%	41,5%				

Fuente: Superintendencia de Pensiones. Elaboración propia.

La mayor significación se registra en las DNP, porque está afectando a más trabajadores y observa una muestra creciente a través del tiempo.

3. SENSIBILIDAD DE LA DEUDA PREVISIONAL AL CICLO ECONÓMICO

En esta sección, se analiza la relación entre la DNP y la DNPA con el ciclo económico. Para esto, se utilizan modelos de regresión con datos de panel. La hipótesis a analizar es que la deuda previsional tiene un comportamiento *contra-cíclico*, de modo que, si la economía está en etapa de expansión (contracción) la deuda cae (sube). Como se verá, en este análisis se encuentra lo contrario: la deuda actúa de forma *pro-cíclica*. Se ofrecen algunas posibles explicaciones que pueden estar tras este comportamiento.

Los datos con los que se basa el estudio han sido entregados por la Subsecretaría de Previsión Social (SSPS). Estos integran al total de empresas que declara algún tipo de deuda previsional, por mes, entre enero de 2008 y julio de 2014. Esta estructura de datos permite hacer un análisis de *datos de panel desbalanceado*. Esto implica, que la evaluación de los datos se puede (y debe) realizar considerando la variación a través del tiempo de una serie de unidades individuales, en este caso, de empresas. El término *desbalanceado* implica que el periodo a analizar no es constante para todas las empresas en todo el periodo, habiendo empresas que sólo poseen, por ejemplo, DNP por un periodo inferior a tres meses, y otras que la pueden mantener inclusive por el periodo completo de análisis. Esto, sin embargo, no implica un problema en tanto es posible utilizar los mismos métodos de análisis a la muestra, con el paquete de software estadístico elegido para esta operación (Stata/SE 12).

A continuación se presenta el modelo a analizar y se describen las variables que forman parte de él, además de explicar la elección del modelo. En una sección posterior se presentan los resultados. Finalmente, se exponen algunas interpretaciones con respecto a los resultados del modelo. Es importante mencionar, en este punto, que la relación obtenida entre DNP / DNPA y el estado de la economía es *positiva*, cuestión “*contraintuitiva*” y no esperada en este análisis. Dado que el análisis aquí realizado está limitado por tiempo y objetivos, no se realizan más análisis detallados sobre el tema, pero se ofrecen algunas hipótesis que podrían indicar la razón por la cual se da esta relación.

Modelo de análisis

El modelo aplicado, que es una adaptación del modelo propuesto originalmente al mandante, en base a la disponibilidad de datos, es el siguiente:

$$\ln(Y_{it}) = \alpha_i + \epsilon_t + \beta_1 \ln(P_t) + u_{it}$$

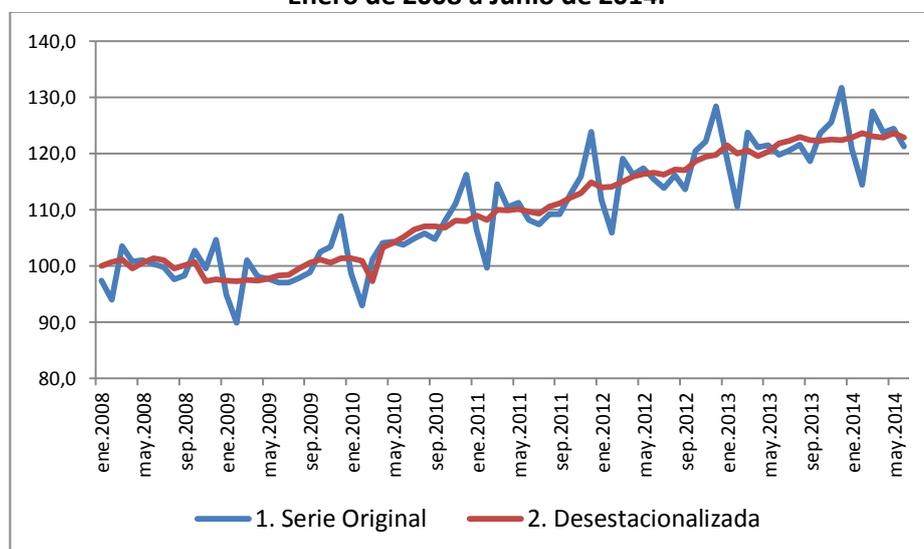
En el cual Y_{it} representa la deuda previsional, y P_t representa el estado de la economía en el periodo analizado. Dado que los periodos se analizan de manera mensual, se considera como representante del estado de la economía al IMACEC desestacionalizado¹²⁰. El IMACEC (Indicador mensual de la actividad económica) es, como su nombre lo indica, un índice que permite analizar el estado de la economía a un plazo más corto que el PIB, de periodicidad trimestral. Además, cubre casi la totalidad de actividades económicas cubiertas por el PIB. Por tanto, es adecuado para la estimación propuesta. Al ser el IMACEC un índice, está basado en un año base. Para la serie utilizada en este trabajo, el promedio de producción del año 2008 es igualado a 100, generando los índices mensuales como aumentos o disminuciones desde esta base. El comportamiento del IMACEC, original y desestacionalizado, entre enero del 2008 y septiembre de 2014 se ilustra en el Gráfico N° A1-10.

Con respecto a la variable Y_{it} , se evaluará el modelo para cada uno de los siguientes casos:

1. *DNP en cobranza pre-judicial;*
2. *DNP en cobranza judicial;*
3. *DNPA en cobranza pre-judicial;*
4. *DNPA en cobranza judicial.*

Se presentan los resultados del modelo para cada una de las variables utilizadas.

**GRÁFICO N° A1-10: ÍNDICE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (IMACEC)
Enero de 2008 a Junio de 2014.**



Fuente: Banco Central de Chile. Elaboración: CIEDESS

¹²⁰ La serie desestacionalizada fue obtenida del Banco Central (www.bcentral.cl), aplicando la metodología X-12 ARIMA. La razón por la cual se utilizó el índice desestacionalizado, es porque no se observaron, en las series de deuda previsional, comportamientos estacionales, por tanto utilizar la serie original podría inducir a error de estimación. En anexos, se presentará evidencia de no existencia de estacionalidad en las variables de deuda previsional.

Con respecto a las variables α_i y ϵ_t , representan efectos temporales y efectos fijos individuales. La razón por la que se escogió un modelo de efectos fijos es por dos razones. La primera, técnica, es por el resultado entregado por el test de Hausman, que permite descartar un modelo alternativo, como modelos de efectos aleatorios¹²¹. La segunda, es porque el parámetro α_i , de efectos fijos, absorbe *las características individuales no observables de cada empresa analizada*. Esto permite tener una estimación consistente, incluso cuando datos como tamaño de la empresa, o actividad económica, no están disponibles¹²², y evitar problemas de identificación del valor correcto del parámetro β_1 , al aislar el efecto individuo y los shocks temporales del efecto del ciclo económico sobre las DNP y DNPA.

Por otro lado, ϵ_t se consideró en el modelo como variables dicotómicas, que representan el año en el cual se está haciendo la evaluación. Para determinar la relevancia estadística de incluir estas variables, se realizó un test F de significancia conjunta sobre éstas (ver Anexo).

Finalmente, con respecto a la expresión de las variables en logaritmos, esto permite interpretar al coeficiente que acompaña al IMACEC como una *elasticidad*, esto es, como la variación porcentual de las DNP o DNPA con respecto a la variación porcentual, en una unidad, del IMACEC. El modelo implícito en este análisis es que la “demanda por deuda previsional”, esto es, la necesidad que podría surgir de parte de las empresas de asumir esa deuda, depende del estado de la economía, de tal forma que el cálculo de una elasticidad deuda previsional – productividad de la economía (en este caso, IMACEC) es posible e informativa con respecto al comportamiento de las empresas¹²³.

Resultados de las estimaciones

Las primeras estimaciones de los modelos revelaron problemas de heterocedasticidad y autocorrelación. El principal problema causado por la heterocedasticidad es hacer al estimador *ineficiente*, en el sentido de que su varianza será mayor a la de un estimador que no tuviera este problema. Por otro lado, la autocorrelación implica que el estado de la variable dependiente hoy se relaciona con la variable dependiente en periodos anteriores. Esto implica sesgo por variable omitida, al no incluir un estimador por variable rezagada.

¹²¹ El resultado de este test se puede encontrar en el Anexo de este informe.

¹²² En los datos utilizados, el tamaño de la empresa, o el número de trabajadores, no se encontraba disponible. El código de actividad económica sí lo estaba, sin embargo, la metodología de efectos fijos impide utilizar variables de control invariantes en el tiempo, como actividad económica u otras características de la empresa, dado que son absorbidos por el parámetro α_i .

¹²³ Más detalles en Anexo.

CUADRO N° A1-12: RESULTADOS INTEGRADOS DE LAS ESTIMACIONES BASADAS EN IMACEC

Coefficientes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
IMACEC (logaritmo)	2,297 (0,009)***	2,346 (0,008)***	2,117 (0,004)***	2,181 (0,003)***
Efectos temporales				
2009	0,148 (0,031)***	0,156 (0,028)***	0,137 (0,014)***	0,165 (0,012)***
2010	0,059 (0,037)*	0,053 (0,032)*	0,129 (0,016)***	0,125 (0,013)***
2011	-0,037 (0,040)	-0,107 (0,034)**	0,018 (0,016)	0,022 (0,013)*
2012	-0,101 (0,041)**	-0,191 (0,035)***	-0,014 (0,016)	-0,034 (0,014)**
2013	-0,111 (0,042)*	-0,282 (0,035)***	-0,018 (0,017)	-0,119 (0,014)***
2014	0,071 (0,043)*	-0,390 (0,036)***	0,045 (0,017)**	-0,117 (0,015)***
constante	0,261 (,006)***	0,210 (0,005)***	0,188 (0,001)***	-0,079 (0,002)***
F	46210,3***	74568,7***	665830,21***	297122,2***
Total observaciones	134.320	150.792	1.141.092	566.097
Total empresas	28.315	26.350	132.592	53.337
R2 (within)	0,753	0,808	0,822	0,802

Modelo 1: Variable dependiente (DNP en cobranza pre-judicial)

Modelo 2: Variable dependiente (DNP en cobranza judicial)

Modelo 3: Variable dependiente (DNPA en cobranza pre-judicial)

Modelo 4: Variable dependiente (DNPA en cobranza judicial)

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC).
Elaboración: CIEDESS. Significancia: * p < 0,10 , ** p < 0,05; ***p < 0,01.

La estrategia utilizada para enfrentar esta situación fue ejecutar las regresiones incluyendo un efecto rezago en el componente del error, evitando así el problema de autocorrelación¹²⁴. El problema de heterocedasticidad se considera menos relevante para nuestro análisis, en tanto no implica un problema de sesgo, sino de eficiencia, el cual es menos relevante dado el hecho de que nuestros parámetros de interés son significativos¹²⁵.

¹²⁴ El comando utilizado para esto, en Stata/SE 12, es `-xtregar-`. Este comando corrige el problema de autocorrelación, sin embargo no entrega un valor paramétrico para este, por lo que no es presentado.

¹²⁵ En nuestros análisis, intentamos utilizar modelos de Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles con datos de panel, sin embargo, por cuestiones técnicas relacionadas con la capacidad del software, dado el tamaño de la muestra y el número de grupos bajo análisis, se decidió una estrategia diferente, basada en corregir primero la autocorrelación y, posteriormente, ver si los problemas de eficiencia nos impedían probar significancia

En el Cuadro N° A1-12 se puede observar el resultado de las estimaciones de los cuatro modelos. Como se puede notar, el parámetro que acompaña a la variable IMACEC es similar para los cuatro modelos, y se encuentra en torno a 2,3. Esto significa que una variación en un punto porcentual de la variable IMACEC está asociada a una variación de 2,3 puntos porcentuales en las variables de deuda previsional.

Los resultados del Cuadro N° A1-12 arrojan un resultado contrario a la hipótesis inicial: las DNP y DNPA parecen ser *procíclicas*, esto es, se mueven en el mismo sentido que el ciclo económico. En la sección siguiente se discuten las posibles razones por las cuales se da esta situación. Es importante notar, sin embargo, que no se profundizará en la búsqueda de la “explicación real”, principalmente por limitaciones de los datos fuente.

Con respecto a los efectos temporales, se debe notar que no siempre son significativos, sin embargo, su significancia conjunta (ver Anexos 3) indica que lo correcto es incluir estas variables en la estimación.

Un hecho notable es el número de observaciones incluidas en la estimación para DNPA en etapa prejudicial. Se puede ver que, en la cobranza prejudicial, el número de datos incluidos es mucho más alto que el resto de estimaciones realizadas en el modelo (sobre un millón de datos), los que disminuyen con fuerza una vez se pasa a cobranza judicial. Esto se relaciona con las características particulares del DNPA, que sobrestima el número de deuda, en un primer momento, debido a que no puede reconocer la causa por la cual esta deuda se registra, y que puede deberse tanto a no pago efectivo de cotizaciones como a cambios o errores en la planilla, entre otras razones de carácter administrativo.¹²⁶

Con respecto a la bondad de ajuste, los modelos presentan un alto R^2 ($\approx 0,8$), lo que indica que los modelos aplicados pueden replicar bien los resultados observados.

Robustez del resultado.

Es posible que este análisis tenga problemas por algún “efecto rezago”. El efecto del ciclo económico puede deberse a que los cambios en el número de trabajadores no sean registrados inmediatamente en la planilla de la empresa y por tanto, al periodo siguiente, se registre deuda previsional que no necesariamente existe.

La primera estrategia para enfrentar este problema, es evaluar el modelo utilizando la variable $\ln(P_{t-1})$, esto es, la variable IMACEC rezagada un periodo. Los resultados,

estadística. Al no suceder esto, se consideró que el problema de heterocedasticidad era menos relevante, lo que permite utilizar los modelos con autocorrelación como estimaciones válidas del problema.

¹²⁶ En la segunda Sección de este Capítulo se determinó que las DNPA que llegan a cobranza judicial, alcanza al 1,7% de los registros iniciales.

presentados en anexos, no muestran mayores variaciones, estando nuevamente el parámetro β_1 en torno a 2,2, siendo significativo.

CUADRO N° A1-13: RESULTADOS INTEGRADOS DE ESTIMACIONES BASADAS EN NIVEL DE OCUPACIÓN POR SECTOR ECONÓMICO

Coeficientes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Ocupación por sector económico (logaritmo)	0,739 (0,003)***	0,762 (0,002)***	0,708 (0,001)***	0,751 (0,001)***
Efectos temporales				
2010	0,326 (0,022)***	0,301 (0,018)***	0,422 (0,009)***	0,065 (0,006)***
2011	0,501 (0,029)***	0,373 (0,023)***	0,453 (0,010)***	0,069 (0,007)***
2012	0,597 (0,032)***	0,432 (0,024)***	0,509 (0,010)***	0,071 (0,008)***
2013	0,689 (0,033)***	0,427 (0,025)***	0,597 (0,011)***	0,028 (0,009)***
2014	0,913 (0,034)***	0,307 (0,028)***	0,674 (0,011)***	0,022 (0,012)***
Constante	0,738 (,008)***	0,695 (0,006)***	0,400 (0,002)***	0,274 (0,003)***
F	34.443,1***	50.402,7***	358.768***	184.823,5***
Total observaciones	92.814	100.184	565.941	335.734
Total empresas	21.142	19.109	69.121	34.825
R2 (within)	0,743	0,789	0,813	0,787

Modelo 1: Variable dependiente (DNP en cobranza pre-judicial)

Modelo 2: Variable dependiente (DNP en cobranza judicial)

Modelo 3: Variable dependiente (DNPA en cobranza pre-judicial)

Modelo 4: Variable dependiente (DNPA en cobranza judicial)

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC).
Elaboración: CIEDESS. Significancia: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Una segunda prueba implicó reemplazar la variable IMACEC por el número total de ocupados en cada sector económico reportado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en su Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE), de periodicidad mensual, disponible desde marzo de 2009 y hasta el final del periodo analizado¹²⁷. Así, se puede considerar el número de

¹²⁷ No todos los sectores económicos, según la clasificación del SII, aparecen en la NENE. Los sectores incluidos son: Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; Pesca; Explotación de minas y canteras; Industrias manufactureras; Suministro de electricidad, gas y agua; Construcción; Comercio al por mayor y menor; Hoteles y restaurantes; Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Intermediación financiera; Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; y Administración pública y defensa y planes de seguridad social de afiliación obligatoria. Quedan fuera: Servicios sociales y de salud; Otras actividades de servicios comunitarias,

trabajadores específico para el sector al cual la empresa pertenece, permitiendo mayor variación que el IMACEC o cualquier medición agregada de la actividad económica nacional. El empleo actúa, entonces, como medida de actividad económica.

Los resultados se presentan en el Cuadro N° A1-13. Se puede observar que el parámetro R2 cambia de valor (quedando en torno a 0,7) sin embargo no se presenta un cambio de signo, por lo que se puede seguir considerando que existe una relación positiva entre ciclo económico y deuda previsional. Se debe mencionar que también fue analizado el uso de la variable “ocupación” rezagada en un periodo, lo que produjo resultados similares a los presentados aquí.

Posibles explicaciones de la correlación positiva entre DNP / DNPA y el ciclo económico

Los resultados encontrados van en sentido contrario a la hipótesis propuesta. Se propuso que el ciclo económico tenía una relación proporcional con la deuda previsional, sin embargo se ha encontrado el efecto contrario. Análisis de robustez han permitido, dentro de los límites de disponibilidad de datos para esta investigación, confirmar que la relación entre ambas variables es positiva. Las razones hipotéticas por las cuales podría ser posible una relación positiva entre ciclo y deuda declarada son las siguientes.

- Es posible que el comportamiento pro-cíclico de las DNP y DNPA se deba a que los empresarios están más dispuestos a tomar deuda, por lo demás, una deuda reconocida, cuando la economía está en periodos de expansión o recuperación. Esta hipótesis implica equiparar la deuda previsional a otras formas de financiamiento para la empresa.
- Otra opción, es que, entre el 2008 y el 2014 existe un ciclo de baja (2008) y posterior recuperación de la economía nacional (2009 – 2013), que puede implicar, por tanto, un aumento de la actividad. La mayor actividad implica mayor empleo, y el aumento del número de trabajadores en la economía tiene algún tipo de *costo de ajuste* para la empresa, que repercute en un aumento de la deuda previsional.
- Finalmente, puede que, por la misma razón mencionada, parte de lo que se está viendo como DNP y DNPA sea en realidad errores de planilla, causados por los cambios en el número de trabajadores en las empresas analizadas. Este efecto no debería ser tan fuerte en el caso de las estimaciones del Cuadro N° A1-13, aunque un estudio más detallado, que pudiera utilizar el número de trabajadores por empresa, en contraste a trabajadores por sector, podría descartar la relevancia de este efecto.

Ninguna de estas hipótesis puede probarse, en tanto los datos que poseemos no nos permiten un mayor desarrollo de éstas. Es probable, también, que existan otras posibles explicaciones para esta situación, además de las que hemos podido establecer acá.

Se debe considerar que, si bien el modelo económico subyacente asume una dependencia de la deuda previsional al estado de la economía, en la práctica las estimaciones presentadas muestran correlación, pero no causalidad estricta. En los modelos con la variable independiente rezagada, presentados en los Anexos (Cuadro N° A1-24, Cuadro N° A1-25, Cuadro N° A1-26 y Cuadro N° A1-27), al encontrar una relación positiva entre el IMACEC rezagado y la economía, se prueba la existencia de causalidad en el sentido de Granger, esto es, se encuentra que sería posible predecir el nivel de deuda previsional del próximo mes para una empresa, en base a sus características invariantes y al valor del IMACEC hoy. Sin embargo, no es posible descartar la presencia de algún tercer factor a nivel sistémico que esté empujando la relación entre ambas variables. La presencia de efectos fijos si permite descartar la existencia de características individuales invariantes de cada empresa que estén afectando la relación entre ciclo económico y deuda.

Se aplicaron una serie de análisis para tratar de descartar otros efectos que pudieran estar guiando la relación, en particular, eliminar el año 2014, en el cual las cifras agregadas se disparan; sin embargo, los resultados se mantienen sin cambios mayores. Modificar el valor de la DNP / DNPA de pesos corrientes a UF tampoco modifica las relaciones. Por último, rezagar la variable de IMACEC o de ocupación por sector económico tres, seis o doce meses no produce tampoco cambios de signo ni cambios mayores de magnitud.

Se debe considerar, también, que las series muestran un fuerte crecimiento de las firmas que registran deuda, y del monto de deuda agregado, durante fines del 2013 para DNP y DNPA prejudicial, y entre 2010 y 2014 para las deudas en cobranza judicial (ver Anexo 1.3) por lo que una relación positiva entre deuda y estado de la economía parece esperable para el periodo analizado. Una extensión para ver la permanencia del efecto a través del tiempo sería evaluar estos modelos en un periodo de tiempo más extenso y en periodos recesivos, los que no se registran en la serie del IMACEC utilizada.

Consolidado DNP

ANEXO 1	CONSOLIDADO DNP			
Mes/ Año	Monto nominal generado en M\$	Nº de Empleadores	Nº de Trabajadores	Monto recuperado primer mes en M\$
2009				
enero	10.137.149	46.187	242.229	4.217.219
febrero	9.126.725	44.605	228.238	3.330.657
marzo	9.446.403	43.133	226.460	3.894.119
abril	10.419.856	50.840	255.890	4.540.703
mayo	9.445.832	43.127	224.093	3.981.663
junio	8.419.003	42.971	206.988	3.458.718
julio	8.992.078	46.574	222.584	4.251.711
agosto	9.460.672	47.793	218.914	4.503.713
septiembre	10.025.796	49.509	232.305	4.813.044
octubre	10.781.471	54.356	244.056	5.268.588
noviembre	9.762.565	49.196	225.405	4.467.912
diciembre	10.268.178	52.918	244.820	4.760.801
2010				
enero	10.955.488	51.226	252.935	5.521.986
febrero	9.868.158	50.799	237.081	4.467.340
marzo	11.594.520	60.216	272.071	6.312.778
abril	10.190.877	50.191	245.282	5.613.196
mayo	9.726.530	48.122	227.269	5.374.768
junio	10.176.572	48.116	228.476	5.426.069
julio	10.044.547	49.635	227.203	5.594.560
agosto	9.373.069	48.535	221.121	5.508.652
septiembre	9.682.336	50.584	224.315	5.634.581
octubre	10.384.300	53.257	234.375	6.096.801
noviembre	10.066.523	50.464	229.189	5.809.099
diciembre	11.214.631	54.255	255.539	7.069.675
2011				
enero	10.652.074	50.535	231.955	6.234.046
febrero	10.769.942	51.358	232.707	5.743.615
marzo	10.826.698	56.552	248.231	6.347.912
abril	10.517.295	52.746	244.018	5.586.545
mayo	10.988.098	51.018	239.261	6.043.161
junio	11.019.898	53.148	245.343	5.857.752
julio	11.335.746	54.661	250.933	6.129.463
agosto	11.377.159	55.969	250.182	5.841.586
septiembre	12.081.216	60.838	274.557	6.118.827
octubre	12.570.749	60.835	269.570	5.975.570
noviembre	13.894.740	65.450	302.054	6.466.163
diciembre	14.441.207	67.623	319.492	7.119.853

ANEXO 1	CONSOLIDADO DNP			
Mes/ Año	Monto nominal generado en M\$	Nº de Empleadores	Nº de Trabajadores	Monto recuperado primer mes en M\$
2012				
enero	13.904.893	62.854	298.730	7.136.094
febrero	13.042.506	65.050	297.220	5.930.639
marzo	13.153.421	65.208	301.154	6.682.901
abril	12.421.965	64.167	283.506	5.959.209
mayo	13.709.603	66.528	293.602	7.131.415
junio	13.669.834	65.946	294.209	7.241.416
julio	13.713.400	66.408	295.144	6.656.849
agosto	15.102.450	70.324	316.448	8.367.864
septiembre	14.909.182	69.532	315.559	7.083.687
octubre	15.600.631	71.645	316.906	7.310.031
noviembre	16.927.625	76.095	354.883	9.181.321
diciembre	15.694.539	72.519	334.413	7.192.737
2013				
enero	17.688.199	76.890	359.597	9.037.424
febrero	15.921.664	72.203	338.516	7.179.074
marzo	15.520.749	71.893	328.728	7.485.613
abril	15.685.937	72.204	329.563	6.928.624
mayo	16.576.178	76.262	340.774	7.965.676
junio	15.358.020	70.530	312.946	7.664.252
julio	15.342.361	72.356	311.713	6.954.253
agosto	16.412.366	76.885	332.316	8.036.186
septiembre	16.804.608	74.976	334.005	7.138.422
octubre	18.854.535	82.684	359.943	9.361.320
noviembre	18.222.778	80.385	359.847	8.418.464
diciembre	17.934.637	78.732	351.599	8.579.660
FUENTE: Superintendencia de Pensiones, diciembre 2014. Información proporcionada para uso exclusivo del presente estudio				

Consolidado DNPA

ANEXO 2		CONSOLIDADO DNPA			
MES/AÑO	GENERADA MONTO M\$	ACLARADA EN EL PRIMER MES MONTO M\$	RECUPERADA (PAGOS)		
			MONTO M\$	Nº DE TRABAJADORES	Nº DE EMPLEADORES
03/2009	10.806.377	9.645.091	263.173	5.734	4.476
04/2009	7.397.616	5.926.343	225.210	5.043	4.126
05/2009	10.523.790	9.032.735	271.535	5.855	4.510
06/2009	10.673.745	9.242.460	264.361	5.705	4.599
07/2009	8.872.871	7.457.997	233.735	5.522	4.686
08/2009	15.198.532	13.692.812	281.107	6.251	5.339
09/2009	10.582.614	9.203.677	301.655	5.857	4.513
10/2009	14.844.429	13.344.253	303.664	6.641	5.233
11/2009	10.122.000	8.655.214	257.721	5.305	4.410
12/2009	8.264.431	6.182.543	220.319	5.120	4.379
01/2010	9.191.224	7.623.193	171.673	4.662	3.769
02/2010	8.918.617	7.067.715	199.944	5.068	4.200
03/2010	9.457.199	7.539.308	199.709	5.147	4.244
04/2010	9.196.137	7.110.662	207.391	5.174	4.176
05/2010	11.074.469	8.764.979	200.259	5.102	4.165
06/2010	11.220.550	9.006.726	192.454	4.755	3.874
07/2010	10.470.307	8.122.856	208.850	5.145	4.001
08/2010	10.076.463	7.986.548	227.203	5.595	4.220
09/2010	14.107.461	11.998.028	224.839	5.872	4.431
10/2010	9.660.844	7.682.881	202.014	6.138	4.686
11/2010	8.251.037	6.614.640	233.252	6.360	5.033
12/2010	7.402.746	5.750.441	194.285	5.453	4.394
01/2011	7.197.190	5.510.637	178.972	5.310	4.466
02/2011	6.960.525	5.227.341	196.264	5.211	4.333
03/2011	7.704.103	5.888.375	218.172	5.777	4.690
04/2011	6.356.223	4.599.351	197.138	5.347	4.276
05/2011	6.409.186	4.489.598	211.595	5.554	4.356
06/2011	6.178.338	4.448.751	195.563	4.945	3.792
07/2011	5.656.792	3.659.799	173.320	4.666	3.969
08/2011	6.171.047	4.022.785	188.361	4.912	4.037
09/2011	5.286.723	3.105.722	166.239	4.499	3.939
10/2011	5.969.001	2.994.095	190.078	5.228	4.301
11/2011	6.048.898	3.305.531	196.963	5.118	4.101
12/2011	6.528.154	3.511.027	182.245	4.470	3.744

$$Y = Y(P, X)$$

Donde Y es el monto de deuda previsional aceptado por las empresas, P es el producto de la economía, y X son otros factores. Para estudiar la sensibilidad de la deuda previsional al ciclo económico, se puede calcular su elasticidad, la cual tiene la forma

$$e_{YP} = \frac{\partial Y}{\partial P} \frac{P}{Y}$$

Desarrollando esta ecuación podemos ver que la elasticidad se puede entender como la variación porcentual de la deuda con respecto a la variación porcentual de la economía, lo que se puede representar como

$$e_{YP} = \frac{\frac{\partial Y}{Y}}{\frac{\partial P}{P}} \approx \frac{\partial \ln(Y)}{\partial \ln(P)}$$

En nuestro modelo econométrico, tenemos que

$$\ln(Y_{it}) = \alpha_i + \epsilon_t + \beta_1 \ln(P_t) + u_{it}$$

Si derivamos con respecto a $\ln(P_t)$ obtenemos

$$\frac{\partial \ln(Y_{it})}{\partial \ln(P_t)} = e_{YP} = \beta_1$$

Por tanto, el parámetro β_1 representa la elasticidad de la deuda con respecto a la economía, o, equivalentemente, a la variación porcentual de la deuda cuando la economía crece en un punto porcentual.

Con respecto a la hipótesis inicial, esta es

$$e_{YP} = \beta_1 < 0$$

Evaluación del efecto estacional en las deudas previsionales

En los Gráficos N° A1-11 al A1-18, se muestran los resultados de evaluar la presencia de efectos estacionales en las series de deuda previsional, para lo cual se presentará, en conjunto, tanto el gráfico de cada serie como su autocorrelograma. Al observar que no existen ni alzas ni bajas periódicas, tanto en el autocorrelograma como en la serie original, para todas las series, se considera que no existe presencia de estacionalidad.

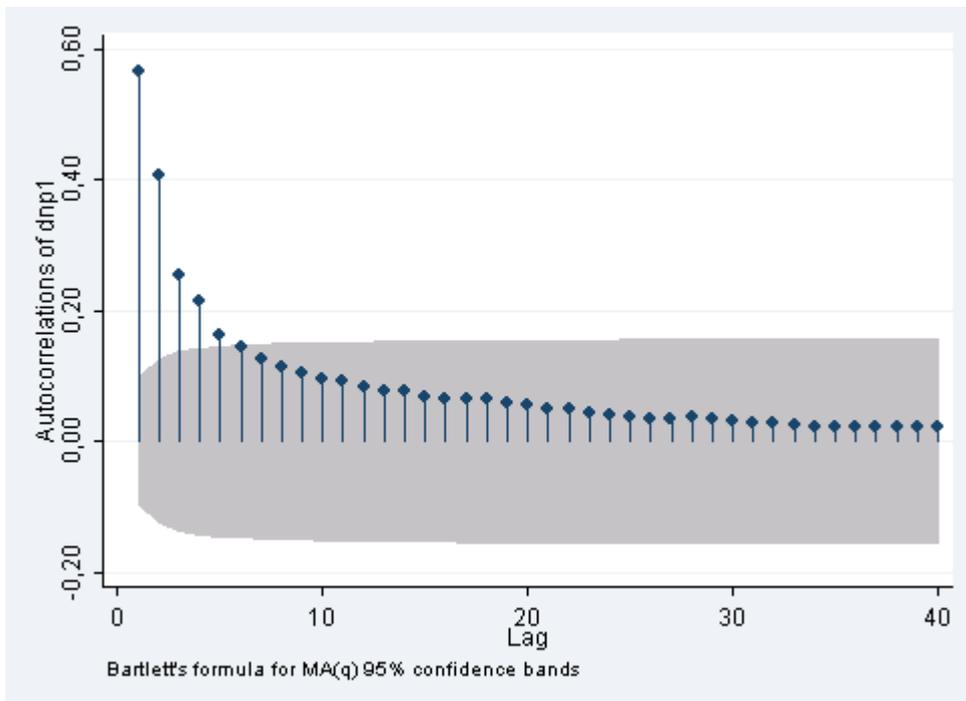
GRÁFICO N° A1-11: SERIE DE TIEMPO DNP PRE-PREJUDICIAL



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social. Elaboración: CIEDESS.

Nota: caída hacia el final del periodo se debe a menor disposición de datos para esos meses.

GRÁFICO N° A1-12: AUTOCORRELOGRAMA DE DNP PRE-JUDICIAL



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social. Elaboración: CIEDESS.

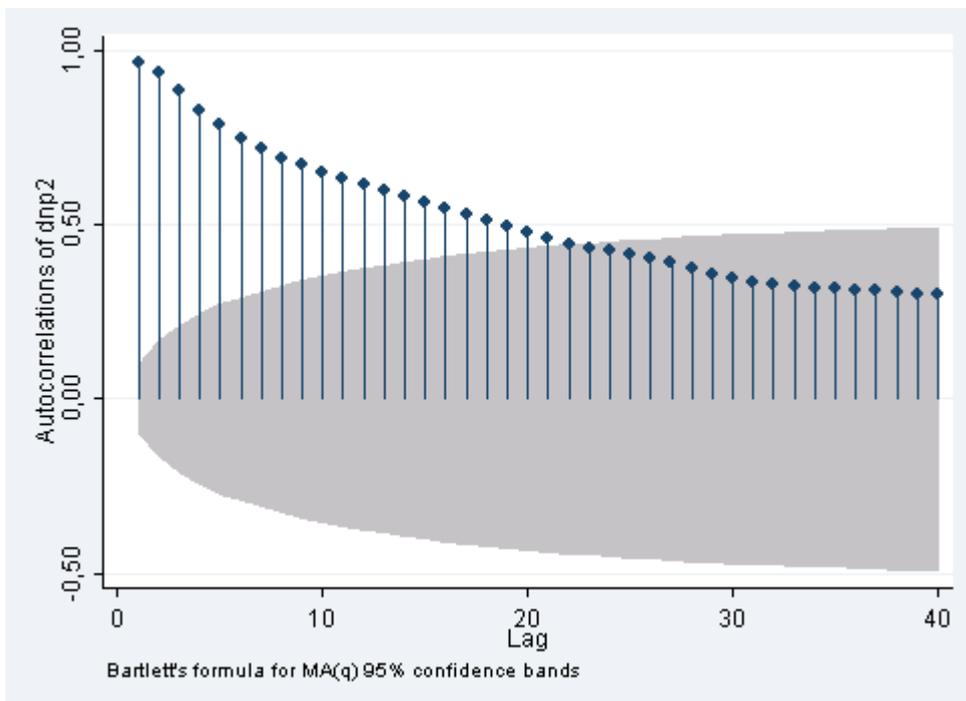
GRÁFICO N° A1-13: SERIE DE TIEMPO DNP JUDICIAL



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social. Elaboración: CIEDESS.

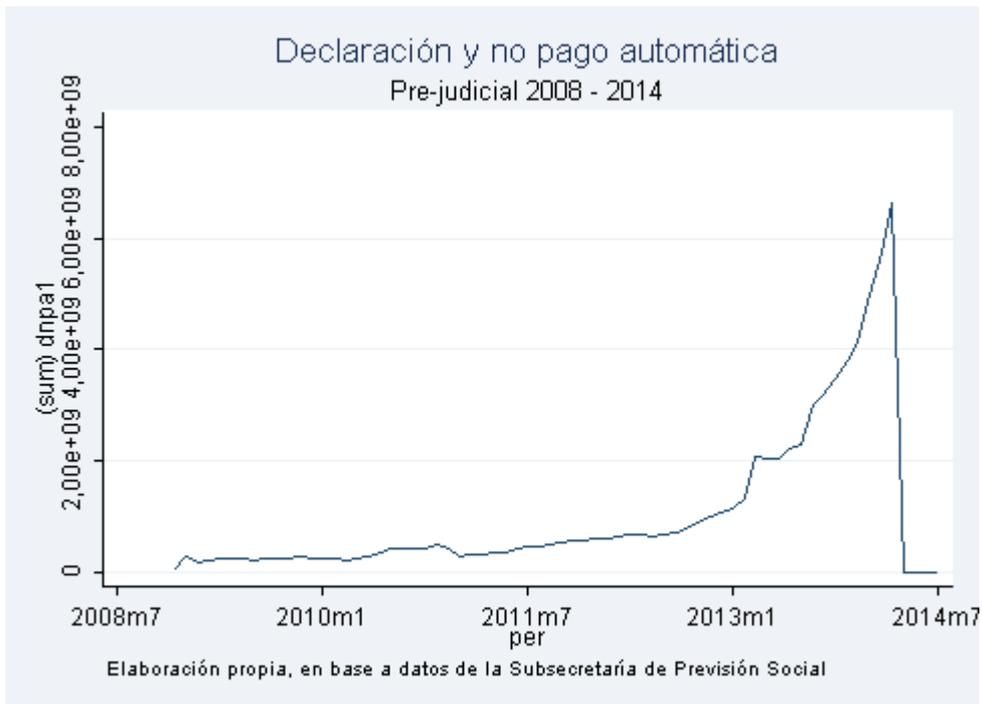
Nota: caída hacia el final del periodo se debe a menor disposición de datos para esos meses.

GRÁFICO N° A1-14: AUTOCORRELOGRAMA DE DNP JUDICIAL



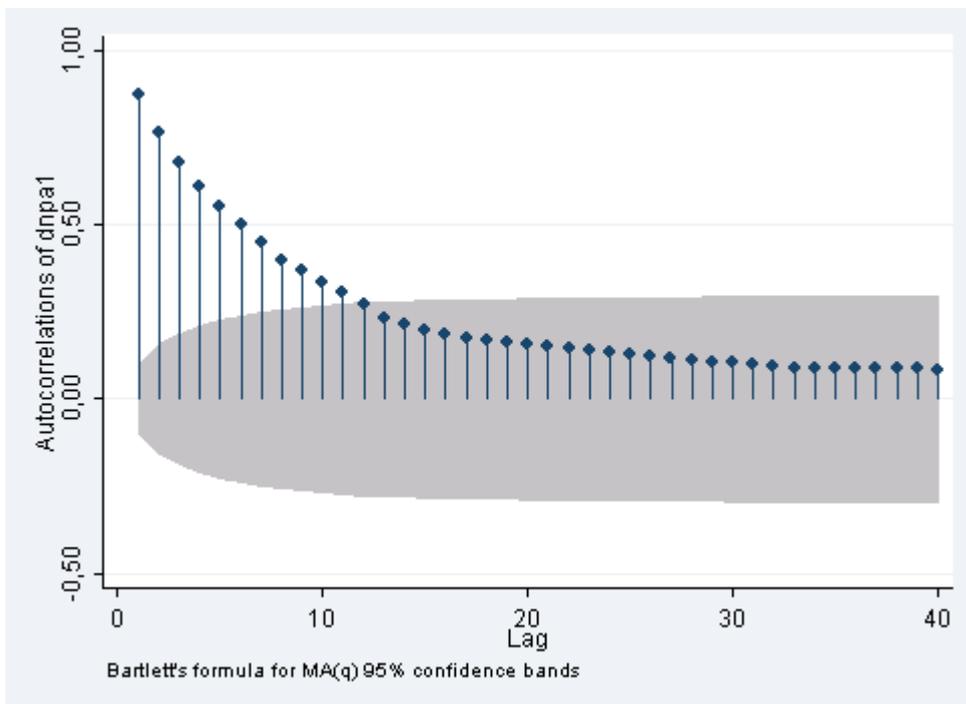
Fuente: Subsecretaría de Previsión Social. Elaboración: CIEDESS.

GRÁFICO N° A1-15: SERIE DE TIEMPO DNPA PRE-JUDICIAL



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social. Elaboración: CIEDESS.
Nota: caída hacia el final del periodo se debe a menor disposición de datos para esos meses.

GRÁFICO N° A1-16: AUTOCORRELOGRAMA DE DNPA PRE-JUDICIAL



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social. Elaboración: CIEDESS.

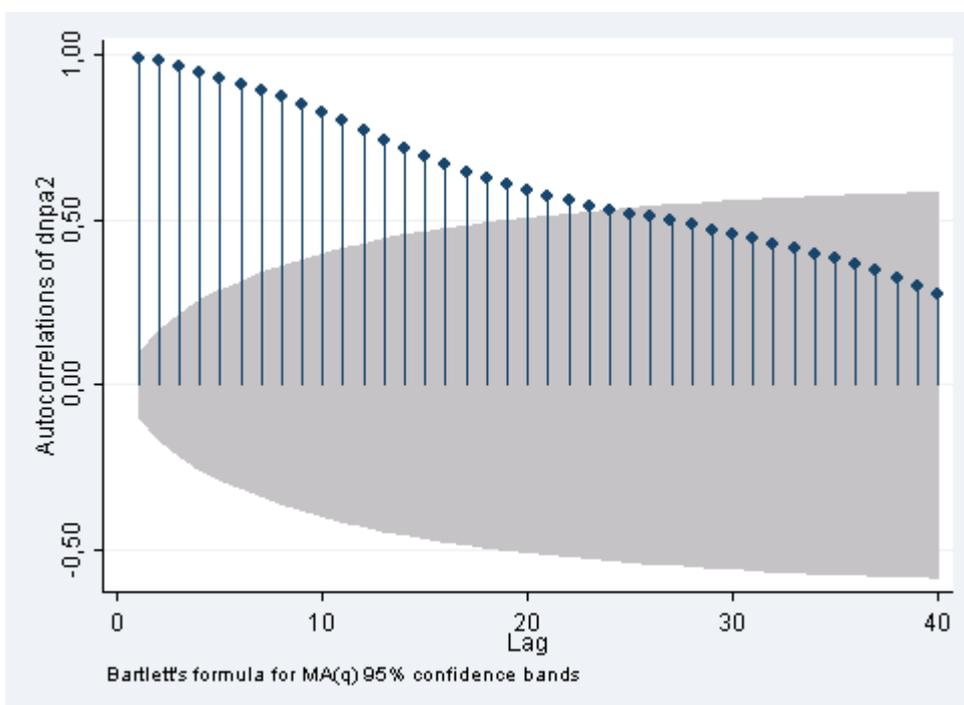
GRÁFICO N° A1-17: SERIE DE TIEMPO DE DNPA JUDICIAL



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social. Elaboración: CIEDESS.

Nota: caída hacia el final del periodo se debe a menor disposición de datos para esos meses.

GRÁFICO N° A1-18: AUTOCORRELOGRAMA DE DNPA JUDICIAL



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social. Elaboración: CIEDESS.

5. RESULTADOS DE MODELOS DE REGRESIÓN

CUADRO N° A1-14: TEST DE HAUSMAN

```

. hausmanfixedrandom //parece ser que el modelo ideal
---- Coefficients ----
              |      (b)          (B)          (b-B)          sqrt(diag(V_b-V_B))
              |      fixed      random      Difference      S.E.
-----+-----+-----+-----+-----+-----+-----
limacec |      2,124926      2,926214      -,801288      ,0342517
-----+-----+-----+-----+-----+-----
              b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg
              B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

              chi2(1) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
=              547,29
Prob>chi2 =      0,0000
    
```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-15: TEST DE AUTOCORRELACIÓN

```

. xtserial ldn1 limacec

Wooldridge test for autocorrelation in panel data
H0: no first order autocorrelation
F( 1, 15325) = 217,794
Prob> F = 0,0000

. xtserial ldn2 limacec

Wooldridge test for autocorrelation in panel data
H0: no first order autocorrelation
F( 1, 15127) = 2248,339
Prob> F = 0,0000

. xtserial ldn1a1 limacec

Wooldridge test for autocorrelation in panel data
H0: no first order autocorrelation
F( 1, 97357) = 6065,557
Prob> F = 0,0000

. xtserial ldn1a2 limacec

Wooldridge test for autocorrelation in panel data
H0: no first order autocorrelation
F( 1, 15127) = 2248,339
Prob> F = 0,0000
    
```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-16: MODELO DE EFECTOS FIJOS SIN CONSIDERAR AUTOCORRELACIÓN, Y TESTS DE HETEROCEDASTICIDAD, DNP EN COBRANZA PREJUDICIAL

```

. xtreg ldnp1 limaceci.year, fe
Fixed-effects (within) regression      Number of obs   =   185273
Group variable: RUT_EMPL_ID           Number of groups =   50953

R-sq:  within = 0,0630                Obs per group:  min =    1
      between = 0,0933                    avg =    3,6
      overall = 0,0593                    max =    66

corr(u_i, Xb) = 0,0043                F(7,134313)     =  1290,20
                                          Prob> F         =   0,0000
-----+-----
      ldnp1 |      Coef.   Std. Err.    t    P>|t|    [95% Conf. Interval]
-----+-----
limacec |      ,6532524   ,1437478    4,54  0,000    ,3715092    ,9349955
      year
      2009 |     -,1057687   ,0238108   -4,44  0,000   -,1524375   -,0590999
      2010 |     -,1212591   ,0262813   -4,61  0,000   -,1727699   -,0697483
      2011 |     -,1486224   ,0300878   -4,94  0,000   -,2075939   -,0896509
      2012 |     -,1639142   ,0346211   -4,73  0,000   -,231771   -,0960574
      2013 |     -,1023501   ,0384903   -2,66  0,008   -,1777903   -,0269098
      2014 |     ,4938308   ,0398695   12,39  0,000    ,4156874    ,5719742
      _cons |     7,90008    ,6615637   11,94  0,000    6,603428    9,196733
-----+-----
sigma_u |  1,2950349
sigma_e |  ,74851087
      rho |  ,74958767   (fraction of variance due to u_i)
-----+-----
F test that all u_i=0:    F(50952, 134313) =    8,38    Prob> F = 0,0000

. xttest3

Modified Wald test for groupwiseheteroskedasticity
in fixed effect regression model

H0: sigma(i)^2 = sigma^2 for all i

chi2 (50953) = 1,9e+38
Prob>chi2 =    0,0000

```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-17: MODELO DE EFECTOS FIJOS SIN CONSIDERAR AUTOCORRELACIÓN, Y TESTS DE HETEROCEDASTICIDAD, DNP EN COBRANZA JUDICIAL

```

. xtreg ldnp2 limaceci.year, fe
Fixed-effects (within) regression      Number of obs   =   191429
Group variable: RUT_EMPL_ID           Number of groups =   40637

R-sq:  within = 0,0051                Obs per group:  min =    1
      between = 0,0160                    avg =    4,7
      overall = 0,0019                    max =    64

corr(u_i, Xb) = -0,1046                F(7,150785)     =   110,38
                                          Prob> F         =   0,0000
-----+-----
      ldnp2 |      Coef.   Std. Err.   t    P>|t|   [95% Conf. Interval]
-----+-----
limacec | - ,0715804   ,1035263   -0,69  0,489   - ,2744898   ,1313289
      year |
2009 | - ,1066866   ,0187946   -5,68  0,000   - ,1435236   -,0698496
2010 | - ,1560969   ,0203632   -7,67  0,000   - ,1960083   -,1161855
2011 | - ,2201454   ,0228718   -9,63  0,000   - ,2649737   -,1753171
2012 | - ,2093117   ,0260079   -8,05  0,000   - ,2602867   -,1583368
2013 | - ,1869022   ,0287602   -6,50  0,000   - ,2432715   -,1305329
2014 | - ,3457002   ,0302037  -11,45  0,000   - ,4048989   -,2865015
      _cons |    11,68095   ,4761793   24,53  0,000    10,74765   12,61426
-----+-----
sigma_u |  1,1449895
sigma_e |  ,6412418
      rho |  ,76123971   (fraction of variance due to u_i)
-----+-----
F test that all u_i=0:   F(40636, 150785) =   14,73   Prob> F = 0,0000

. xttest3

Modified Wald test for groupwiseheteroskedasticity
in fixed effect regression model

H0: sigma(i)^2 = sigma^2 for all i

chi2 (40637) = 1,2e+40
Prob>chi2 = 0,0000

```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-18: MODELO DE EFECTOS FIJOS SIN CONSIDERAR AUTOCORRELACIÓN, Y TESTS DE HETEROCEDASTICIDAD, DNPA EN COBRANZA PREJUDICIAL

```

. xtreg ldnpa1 limaceci.year, fe
Fixed-effects (within) regression           Number of obs   = 1321121
Group variable: RUT_EMPL_ID                Number of groups = 180029

R-sq:  within = 0,0388                     Obs per group:  min = 1
        between = 0,0047                    avg = 7,3
        overall = 0,0093                    max = 64

corr(u_i, Xb) = -0,0391                    F(7,1141085)    = 6576,90
                                                Prob> F         = 0,0000
-----+-----
      ldnpa1 |      Coef.   Std. Err.   t    P>|t|   [95% Conf. Interval]
-----+-----
limacec | 1,797192   ,0329075   54,61  0,000   1,732695   1,86169
year |
  2009 | -,0308108   ,0116189   -2,65  0,008   -,0535835   -,0080381
  2010 | -,0546806   ,011839    -4,62  0,000   -,0778846   -,0314766
  2011 | -,1783793   ,0122748  -14,53  0,000   -,2024374   -,1543212
  2012 | -,2616762   ,0129049  -20,28  0,000   -,2869693   -,236383
  2013 | -,179367    ,0134623  -13,32  0,000   -,2057527   -,1529813
  2014 | -,0293385   ,0136827   -2,14  0,032   -,0561561   -,0025209
   _cons | 1,831829   ,1515775   12,09  0,000   1,534742   2,128916
-----+-----
sigma_u | ,82019719
sigma_e | ,45318126
      rho | ,76611544   (fraction of variance due to u_i)
-----+-----
F test that all u_i=0:   F(180028, 1141085) = 24,48   Prob> F = 0,0000

. xttest3

Modified Wald test for groupwiseheteroskedasticity
in fixed effect regression model

H0: sigma(i)^2 = sigma^2 for all i

chi2 (180029) = 1,8e+38
Prob>chi2 = 0,0000

```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-19: MODELO DE EFECTOS FIJOS SIN CONSIDERAR AUTOCORRELACIÓN, Y TESTS DE HETEROCEDASTICIDAD, DNPA EN COBRANZA JUDICIAL

```

. xtreg ldnpa2 limaceci.year, fe
Fixed-effects (within) regression           Number of obs   =   191429
Group variable: RUT_EMPL_ID                Number of groups =   40637

R-sq:  within = 0,0051                      Obs per group:  min =    1
        between = 0,0160                      avg =           4,7
        overall = 0,0019                      max =           64

corr(u_i, Xb) = -0,1046                      F(7,150785)     =   110,38
                                                Prob> F         =   0,0000
-----+-----
      ldnpa2 |      Coef.   Std. Err.      t    P>|t|     [95% Conf. Interval]
-----+-----
limacec | - ,0715804   ,1035263    -0,69  0,489    -,2744898    ,1313289
year |
  2009 | - ,1066866   ,0187946    -5,68  0,000    -,1435236    -,0698496
  2010 | - ,1560969   ,0203632    -7,67  0,000    -,1960083    -,1161855
  2011 | - ,2201454   ,0228718    -9,63  0,000    -,2649737    -,1753171
  2012 | - ,2093117   ,0260079    -8,05  0,000    -,2602867    -,1583368
  2013 | - ,1869022   ,0287602    -6,50  0,000    -,2432715    -,1305329
  2014 | - ,3457002   ,0302037   -11,45  0,000    -,4048989    -,2865015
   _cons |  11,68095   ,4761793    24,53  0,000    10,74765    12,61426
-----+-----
sigma_u |  1,1449895
sigma_e |  ,6412418
      rho |  ,76123971   (fraction of variance due to u_i)
-----+-----
F test that all u_i=0:   F(40636, 150785) =   14,73   Prob> F = 0,0000

. xttest3

Modified Wald test for groupwiseheteroskedasticity
in fixed effect regression model

H0: sigma(i)^2 = sigma^2 for all i

chi2 (40637) = 1,2e+40
Prob>chi2 = 0,0000

```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-20: MODELO DE EFECTOS FIJOS CON AUTOCORRELACIÓN (AR1), Y TESTS DE EFECTOS TEMPORALES, DNP EN COBRANZA PREJUDICIAL

```

. xtregar ldnp1 limaceci.year, fe
FE (within) regression with AR(1) disturbances Number of obs = 134320
Group variable: RUT_EMPL_ID Number of groups = 28315

R-sq: within = 0,7532 Obs per group: min = 1
      between = 0,0683 avg = 4,7
      overall = 0,0616 max = 65

corr(u_i, Xb) = 0,1244 F(7,105998) = 46210,30
Prob> F = 0,0000
-----
      ldnp1 |      Coef.  Std. Err.  t  P>|t|  [95% Conf. Interval]
-----+-----
limacec | 2,297218  ,0092275  248,95  0,000  2,279132  2,315304
year |
  2009 | ,1480612  ,0311491   4,75  0,000  ,0870094  ,2091129
  2010 | ,0593761  ,0370584   1,60  0,109  -,013258  ,1320101
  2011 | -,0374837  ,0401125  -0,93  0,350  -,1161036  ,0411363
  2012 | -,1014534  ,0414819  -2,45  0,014  -,1827573  -,0201495
  2013 | -,1112289  ,0422943  -2,63  0,009  -,194125  -,0283327
  2014 | ,070881  ,0428763   1,65  0,098  -,013156  ,1549181
  _cons | ,2610421  ,0063677  40,99  0,000  ,2485614  ,2735228
-----
rho_ar | ,72837771
sigma_u | 1,2394859
sigma_e | ,59018479
rho_fov | ,81518092 (fraction of variance because of u_i)
-----
F test that all u_i=0: F(28314,105998) = 2,54 Prob> F = 0,0000

. testparmi.year

( 1) 2009.year = 0
( 2) 2010.year = 0
( 3) 2011.year = 0
( 4) 2012.year = 0
( 5) 2013.year = 0
( 6) 2014.year = 0

F( 6,105998) = 73,93
Prob> F = 0,0000

```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-21: MODELO DE EFECTOS FIJOS CON AUTOCORRELACIÓN (AR1), Y TESTS DE EFECTOS TEMPORALES, DNP EN COBRANZA JUDICIAL

```

. xtregar ldn2 limaceci.year, fe
FE (within) regression with AR(1) disturbances   Number of obs   =   150792
Group variable: RUT_EMPL_ID                     Number of groups =   26350

R-sq:  within = 0,8075                          Obs per group:  min =     1
        between = 0,0001                          avg =           5,7
        overall = 0,0002                          max =           63

corr(u_i, Xb) = -0,0060                          F(7,124435)     =  74568,70
                                                Prob> F         =   0,0000
-----+-----
          ldn2 |          Coef.   Std. Err.      t    P>|t|      [95% Conf. Interval]
-----+-----
limacec |          2,34617   ,0076773   305,60  0,000    2,331123    2,361218
year |
  2009 |          ,1555356   ,0280075     5,55  0,000    ,1006414    ,2104298
  2010 |          ,0527606   ,0319882     1,65  0,099   -,0099357    ,1154568
  2011 |         -,1070957   ,0338232    -3,17  0,002   -,1733886   -,0408028
  2012 |         -,1909075   ,0347076    -5,50  0,000   -,2589339   -,1228811
  2013 |         -,2817059   ,0353645    -7,97  0,000   -,3510197   -,2123921
  2014 |         -,3900903   ,0362408   -10,76  0,000   -,4611217   -,3190589
   _cons |          ,2099096   ,0054067    38,82  0,000    ,1993125    ,2205067
-----+-----
rho_ar |          ,70907506
sigma_u |          1,1445244
sigma_e |          ,52721646
rho_fov |          ,82495222   (fraction of variance because of u_i)
-----+-----
F test that all u_i=0:      F(26349,124435) =      3,69      Prob> F = 0,0000

. testparmi.year

( 1) 2009.year = 0
( 2) 2010.year = 0
( 3) 2011.year = 0
( 4) 2012.year = 0
( 5) 2013.year = 0
( 6) 2014.year = 0

          F( 6,124435) =  144,80
Prob> F =      0,0000

```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-22: MODELO DE EFECTOS FIJOS CON AUTOCORRELACIÓN (AR1), Y TESTS DE EFECTOS TEMPORALES, DNPA EN COBRANZA PREJUDICIAL

```

. xtregar ldnpa1 limaceci.year, fe
FE (within) regression with AR(1) disturbances   Number of obs   =   1141092
Group variable: RUT_EMPL_ID                     Number of groups =   132592

R-sq:  within = 0,8221                          Obs per group:  min =     1
        between = 0,0042                          avg =           8,6
        overall = 0,0090                          max =           63

corr(u_i, Xb) = -0,0173                          F(7,1008493)    = 665830,21
                                                Prob> F         =  0,0000

```

	ldnpa1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
limacec		2,117174	,003562	594,38	0,000	2,110193	2,124155
year							
2009		,1374293	,0142528	9,64	0,000	,1094944	,1653642
2010		,1290254	,0157822	8,18	0,000	,0980927	,1599581
2011		,0176031	,0162694	1,08	0,279	-,0142843	,0494906
2012		-,0142499	,0164513	-0,87	0,386	-,046494	,0179941
2013		-,0179965	,0165796	-1,09	0,278	-,050492	,0144989
2014		,0447097	,0166398	2,69	0,007	,0120963	,0773231
_cons		,1878261	,001491	125,97	0,000	,1849037	,1907484

```

rho_ar | ,71710029
sigma_u | ,84073824
sigma_e | ,34701504
rho_fov | ,85443584 (fraction of variance because of u_i)

```

```

F test that all u_i=0:      F(132591,1008493) =  5,61      Prob> F = 0,0000

```

```

. testparmi.year

( 1) 2009.year = 0
( 2) 2010.year = 0
( 3) 2011.year = 0
( 4) 2012.year = 0
( 5) 2013.year = 0
( 6) 2014.year = 0

F( 6,1008493) = 543,55
Prob> F = 0,0000

```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

**CUADRO N° A1-23: MODELO DE EFECTOS FIJOS CON AUTOCORRELACIÓN (AR1),
Y TESTS DE EFECTOS TEMPORALES, DNPA EN COBRANZA JUDICIAL**

```

FE (within) regression with AR(1) disturbances   Number of obs   =   566097
Group variable: RUT_EMPL_ID                     Number of groups =   53337

R-sq:  within = 0,8022                          Obs per group: min =     1
        between = 0,0006                          avg =     10,6
        overall = 0,0000                          max =     63

corr(u_i, Xb) = -0,0231                          F(7,512753)     = 297122,23
                                                Prob> F         =  0,0000
    
```

	ldnpa2	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
limacec		2,181468	,0031452	693,59	0,000	2,175303	2,187632
year							
2009		,1649907	,0119957	13,75	0,000	,1414795	,188502
2010		,1246097	,0128285	9,71	0,000	,0994662	,1497532
2011		,0219329	,0133244	1,65	0,100	-,0041825	,0480483
2012		-,0343129	,013557	-2,53	0,011	-,0608842	-,0077415
2013		-,1185552	,0138783	-8,54	0,000	-,1457563	-,0913541
2014		-,1170931	,0150185	-7,80	0,000	-,1465289	-,0876572
_cons		-,0794109	,0020257	-39,20	0,000	-,0833811	-,0754407

```

rho_ar | ,74878865
sigma_u | ,85710177
sigma_e | ,33451092
rho_fov | ,86781479 (fraction of variance because of u_i)
    
```

```

F test that all u_i=0:      F(53336,512753) =    5,86      Prob> F = 0,0000

. testparmi.year

( 1) 2009.year = 0
( 2) 2010.year = 0
( 3) 2011.year = 0
( 4) 2012.year = 0
( 5) 2013.year = 0
( 6) 2014.year = 0

      F( 6,512753) = 487,60
Prob> F =  0,0000
    
```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-24: MODELO DE EFECTOS FIJOS CON AUTOCORRELACIÓN Y VARIABLE REZAGADA, Y TEST DE EFECTOS TEMPORALES, DNP EN COBRANZA PRE-JUDICIAL

```

. xtregar ldnp1 l.limaceci.year, fe
FE (within) regression with AR(1) disturbances   Number of obs   =   101424
Group variable: RUT_EMPL_ID                     Number of groups =   20053

R-sq:  within = 0,7604                          Obs per group: min =    1
        between = 0,0730                          avg =           5,1
        overall = 0,0668                          max =           65

corr(u_i, Xb) = 0,1374                            F(6,81365)      =  43033,68
                                                Prob> F         =   0,0000

```

	ldnp1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
limacec	L1.	2,368715	,0069662	340,03	0,000	2,355061	2,382368
year	2010	-,115002	,0197405	-5,83	0,000	-,1536931	-,0763108
	2011	-,247722	,0252493	-9,81	0,000	-,2972104	-,1982335
	2012	-,3669125	,0274863	-13,35	0,000	-,4207855	-,3130396
	2013	-,3733244	,0286318	-13,04	0,000	-,4294424	-,3172063
	2014	-,163301	,0296047	-5,52	0,000	-,221326	-,105276
	_cons	,2503213	,0079235	31,59	0,000	,2347913	,2658514

```

rho_ar | ,68616044
sigma_u | 1,2248299
sigma_e | ,58184922
rho_fov | ,81588185 (fraction of variance because of u_i)

```

```

F test that all u_i=0:      F(20052,81365) =    3,05      Prob> F = 0,0000

```

```

. testparmi.year

( 1) 2010.year = 0
( 2) 2011.year = 0
( 3) 2012.year = 0
( 4) 2013.year = 0
( 5) 2014.year = 0

F( 5, 81365) = 104,93
Prob> F = 0,0000

```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

**CUADRO N° A1-25: MODELO DE EFECTOS FIJOS CON AUTOCORRELACIÓN Y VARIABLE REZAGADA,
TEST DE EFECTOS TEMPORALES, DNP EN COBRANZA JUDICIAL**

```

. xtregar ldnp2 l.limaceci.year, fe
FE (within) regression with AR(1) disturbances   Number of obs   =   114650
Group variable: RUT_EMPL_ID                     Number of groups =   19288

R-sq:  within = 0,8175                          Obs per group:  min =    1
        between = 0,0051                          avg   =    5,9
        overall = 0,0001                          max   =    62

corr(u_i, Xb) = -0,0441                          F(6,95356)      =  71199,43
                                                Prob> F         =  0,0000
    
```

	ldnp2	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
limacec	L1.	2,426357	,0051709	469,23	0,000	2,416222	2,436492
year	2010	-,1295506	,0147179	-8,80	0,000	-,1583976	-,1007036
	2011	-,2841355	,0183696	-15,47	0,000	-,3201396	-,2481313
	2012	-,4248359	,0199479	-21,30	0,000	-,4639335	-,3857382
	2013	-,5139988	,0209233	-24,57	0,000	-,5550082	-,4729895
	2014	-,6342216	,0224848	-28,21	0,000	-,6782916	-,5901516
	_cons	,1581691	,0062894	25,15	0,000	,1458419	,1704963

```

rho_ar | ,68629864
sigma_u | 1,1653452
sigma_e | ,51239632
rho_fov | ,83799005 (fraction of variance because of u_i)
    
```

```

F test that all u_i=0:      F(19287,95356) =    4,42      Prob> F = 0,0000
    
```

```

. testparmi.year

( 1) 2010.year = 0
( 2) 2011.year = 0
( 3) 2012.year = 0
( 4) 2013.year = 0
( 5) 2014.year = 0

      F( 5, 95356) = 176,21
Prob> F =    0,0000
    
```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-26: MODELO DE EFECTOS FIJOS CON AUTOCORRELACIÓN Y VARIABLE REZAGADA, TEST DE EFECTOS TEMPORALES, DNPA EN COBRANZA PRE-JUDICIAL

```

. xtregar ldnpa1 l.limaceci.year, fe
FE (within) regression with AR(1) disturbances   Number of obs   =   961555
Group variable: RUT_EMPL_ID                     Number of groups =   103669

R-sq:  within = 0,7932                          Obs per group:  min =    1
        between = 0,0048                          avg   =    9,3
        overall = 0,0107                          max   =    62

corr(u_i, Xb) = -0,0142                          F(6,857880)     = 548520,06
                                                Prob> F         =  0,0000

```

	ldnpa1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
limacec	L1.	2,154389	,0018547	1161,55	0,000	2,150754	2,158024
year	2010	-,020712	,0058423	-3,55	0,000	-,0321627	-,0092613
	2011	-,1264624	,0066542	-19,00	0,000	-,1395044	-,1134205
	2012	-,2002792	,0069258	-28,92	0,000	-,2138535	-,1867049
	2013	-,1790224	,0070323	-25,46	0,000	-,1928054	-,1652393
	2014	-,1031816	,0071308	-14,47	0,000	-,1171577	-,0892055
	_cons	,1779039	,001848	96,27	0,000	,174282	,1815258

```

rho_ar | ,69208975
sigma_u | ,86764691
sigma_e | ,3378527
rho_fov | ,86833876 (fraction of variance because of u_i)

```

```

F test that all u_i=0:      F(103668,857880) =    7,19      Prob> F = 0,0000

```

```

. testparmi.year

( 1) 2010.year = 0
( 2) 2011.year = 0
( 3) 2012.year = 0
( 4) 2013.year = 0
( 5) 2014.year = 0

F( 5,857880) = 835,70
Prob> F = 0,0000

```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

**CUADRO N° A1-27: MODELO DE EFECTOS FIJOS CON AUTOCORRELACIÓN Y VARIABLE REZAGADA,
TEST DE EFECTOS TEMPORALES, DNPA EN COBRANZA JUDICIAL**

```

. xtregar ldnpa2 l.limaceci.year, fe
FE (within) regression with AR(1) disturbances   Number of obs   =   482858
Group variable: RUT_EMPL_ID                     Number of groups =   39519

R-sq:  within = 0,7563                          Obs per group: min =    1
       between = 0,0005                          avg =           12,2
       overall = 0,0001                          max =           62

corr(u_i, Xb) = -0,0133                          F(6,443333)     = 229301,85
                                              Prob> F         =  0,0000
-----+-----
      ldnpa2 |      Coef.   Std. Err.      t    P>|t|     [95% Conf. Interval]
-----+-----
limacec |
  L1.      |      2,227757   ,002144   1039,06   0,000     2,223555   2,231959
year |
  2010     |     -,0644185   ,0041194   -15,64   0,000     -,0724924   -,0563445
  2011     |     -,1597104   ,005239    -30,48   0,000     -,1699788   -,1494421
  2012     |     -,2617085   ,0057167   -45,78   0,000     -,272913    -,250504
  2013     |     -,3366655   ,0062929   -53,50   0,000     -,3489993   -,3243316
  2014     |     -,3342004   ,0084907   -39,36   0,000     -,3508419   -,3175589
  _cons    |     -,0667476   ,0026342   -25,34   0,000     -,0719105   -,0615847
-----+-----
rho_ar | ,71818089
sigma_u | ,87249553
sigma_e | ,32220684
rho_fov | ,87998918   (fraction of variance because of u_i)
-----+-----
F test that all u_i=0:      F(39518,443333) =      8,16      Prob> F = 0,0000

. testparmi.year

( 1) 2010.year = 0
( 2) 2011.year = 0
( 3) 2012.year = 0
( 4) 2013.year = 0
( 5) 2014.year = 0

      F( 5,443333) = 691,17
Prob> F =  0,0000

```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) y Banco Central de Chile (IMACEC). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-28: MODELO DE EFECTOS FIJOS CON AUTOCORRELACIÓN Y TEST DE EFECTOS TEMPORALES, EFECTO DEL NIVEL DE OCUPACIÓN SOBRE DNP EN COBRANZA PRE-JUDICIAL

```

. xtregar ldnp1 locupi.year, fe

FE (within) regression with AR(1) disturbances   Number of obs   =   92814
Group variable: RUT_EMPL_ID                     Number of groups =   21142

R-sq:  within = 0,7425                          Obs per group:  min =    1
        between = 0,0105                          avg   =    4,4
        overall = 0,0098                          max   =    63

corr(u_i, Xb) = -0,2848                          F(6,71666)      = 34443,11
                                                Prob> F         =  0,0000

-----+-----
      ldnp1 |      Coef.   Std. Err.   t    P>|t|   [95% Conf. Interval]
-----+-----
locup |      ,7392522   ,0027195   271,83   0,000   ,733922   ,7445825
year |
  2010 |      ,3258203   ,0229694   14,18   0,000   ,2808003   ,3708403
  2011 |      ,5009243   ,0293918   17,04   0,000   ,4433165   ,5585322
  2012 |      ,5972915   ,0318967   18,73   0,000   ,534774   ,659809
  2013 |      ,6893626   ,0330947   20,83   0,000   ,6244971   ,7542282
  2014 |      ,9133143   ,0341918   26,71   0,000   ,8462985   ,9803302
  _cons |      ,7382273   ,0075049   98,37   0,000   ,7235176   ,752937
-----+-----
rho_ar |      ,74591312
sigma_u |      1,3056381
sigma_e |      ,61749413
rho_fov |      ,81720957   (fraction of variance because of u_i)
-----+-----
F test that all u_i=0:      F(21141,71666) =    1,69      Prob> F = 0,0000

. testparmi.year

( 1) 2010.year = 0
( 2) 2011.year = 0
( 3) 2012.year = 0
( 4) 2013.year = 0
( 5) 2014.year = 0

      F( 5, 71666) = 166,78
Prob> F =    0,0000

```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) e Instituto Nacional de Estadísticas (NENE). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-29: MODELO DE EFECTOS FIJOS CON AUTOCORRELACIÓN Y TEST DE EFECTOS TEMPORALES, EFECTO DEL NIVEL DE OCUPACIÓN SOBRE DNP EN COBRANZA JUDICIAL

```

. xtregar ldnp2 locupi.year, fe

FE (within) regression with AR(1) disturbances   Number of obs   =   100184
Group variable: RUT_EMPL_ID                     Number of groups =   19109

R-sq:  within = 0,7886                          Obs per group:  min =    1
        between = 0,0001                          avg =    5,2
        overall = 0,0002                          max =    60

corr(u_i, Xb) = -0,3408                          F(6,81069)      =  50402,72
                                                Prob> F         =   0,0000
    
```

	ldnp2	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
locup		,7622609	,0021319	357,55	0,000	,7580824	,7664395
year							
		,3005821	,0182231	16,49	0,000	,2648648	,3362993
		,3728164	,02253	16,55	0,000	,3286578	,416975
		,432319	,0243518	17,75	0,000	,3845896	,4800484
		,4274553	,0254972	16,76	0,000	,377481	,4774295
		,3066139	,0275253	11,14	0,000	,2526644	,3605634
_cons		,6945689	,00649	107,02	0,000	,6818485	,7072892

```

rho_ar | ,73622486
sigma_u | 1,2460707
sigma_e | ,56066087
rho_fov | ,83163627 (fraction of variance because of u_i)
    
```

```

F test that all u_i=0:      F(19108,81069) =    2,11      Prob> F = 0,0000

. testparmi.year

( 1) 2010.year = 0
( 2) 2011.year = 0
( 3) 2012.year = 0
( 4) 2013.year = 0
( 5) 2014.year = 0

      F( 5, 81069) =   91,55
Prob> F =   0,0000
    
```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) e Instituto Nacional de Estadísticas (NENE). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-30: MODELO DE EFECTOS FIJOS CON AUTOCORRELACIÓN Y TEST DE EFECTOS TEMPORALES, EFECTO DEL NIVEL DE OCUPACIÓN SOBRE DNPA EN COBRANZA PRE-JUDICIAL

```

. xtregar ldnpa1 locupi.year, fe

FE (within) regression with AR(1) disturbances   Number of obs   =   565941
Group variable: RUT_EMPL_ID                     Number of groups =   69121

R-sq:  within = 0,8125                          Obs per group:  min =    1
        between = 0,0001                          avg =    8,2
        overall = 0,0000                          max =    60

corr(u_i, Xb) = -0,3999                          F(6,496814)     = 358768,04
                                                Prob> F         =  0,0000
    
```

	ldnpa1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
locup		,7083921	,0009085	779,77	0,000	,7066115	,7101726
year							
	2010		,4219731	,0088159	47,86	0,000	,4046942 ,439252
	2011		,4532801	,0101347	44,73	0,000	,4334163 ,4731438
	2012		,509033	,0104519	48,70	0,000	,4885476 ,5295185
	2013		,5973958	,0106024	56,35	0,000	,5766154 ,6181761
	2014		,674252	,0107666	62,62	0,000	,6531499 ,6953542
	_cons		,3997761	,0019852	201,37	0,000	,3958851 ,4036671

```

rho_ar | ,75156234
sigma_u | ,99136891
sigma_e | ,37304497
rho_fov | ,87596643 (fraction of variance because of u_i)
    
```

```

F test that all u_i=0:      F(69120,496814) =    3,63      Prob> F = 0,0000

. testparmi.year

( 1) 2010.year = 0
( 2) 2011.year = 0
( 3) 2012.year = 0
( 4) 2013.year = 0
( 5) 2014.year = 0

      F( 5,496814) =  980,07
    Prob> F =    0,0000
    
```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) e Instituto Nacional de Estadísticas (NENE). Elaboración: CIEDESS

CUADRO N° A1-31: MODELO DE EFECTOS FIJOS CON AUTOCORRELACIÓN Y TEST DE EFECTOS TEMPORALES, EFECTO DEL NIVEL DE OCUPACIÓN SOBRE DNPA EN COBRANZA JUDICIAL

```

. xtregar ldnpa2 locupi.year, fe

FE (within) regression with AR(1) disturbances   Number of obs   =   335734
Group variable: RUT_EMPL_ID                     Number of groups =   34825

R-sq:  within = 0,7866                          Obs per group:  min =    1
        between = 0,0008                          avg =    9,6
        overall = 0,0007                          max =    60

corr(u_i, Xb) = -0,4621                          F(6,300903)     = 184823,47
                                                Prob> F         =  0,0000
    
```

	ldnpa2	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
locup		,7507442	,0008799	853,25	0,000	,7490197	,7524687
year							
		2010	,0654071	,0055344	11,82	0,000	,0545599 ,0762543
		2011	,0694639	,0072787	9,54	0,000	,0551979 ,0837298
		2012	,071421	,0079665	8,97	0,000	,0558069 ,087035
		2013	,0280552	,0087724	3,20	0,001	,0108615 ,0452489
		2014	,0219478	,0117752	1,86	0,062	-,0011313 ,0450269
		_cons	,2744162	,0026267	104,47	0,000	,269268 ,2795643

```

rho_ar | ,76376294
sigma_u | ,97194062
sigma_e | ,3663545
rho_fov | ,87559775 (fraction of variance because of u_i)
    
```

```

F test that all u_i=0:      F(34824,300903) =    3,17      Prob> F = 0,0000

. testparmi.year

( 1) 2010.year = 0
( 2) 2011.year = 0
( 3) 2012.year = 0
( 4) 2013.year = 0
( 5) 2014.year = 0

      F( 5,300903) =    49,14
    Prob> F =    0,0000
    
```

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (DNP / DNPA) e Instituto Nacional de Estadísticas (NENE). Elaboración: CIEDESS

ANEXO 2. EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y SU SITUACION CONTRACTURAL Y PREVISIONAL

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con los antecedentes recabados de la página web de la Dirección de Presupuestos, DIPRES, que ilustra muy bien este trabajo sobre la realidad del Sector Público, se señala lo siguiente:

“La Dirección de Presupuestos, DIPRES, es la institución que tiene bajo su responsabilidad la formulación y ejecución del Presupuesto de la Nación. Desde esta perspectiva, la información sobre el personal que se desempeña en el Sector Público es una importante herramienta para apoyar tanto el proceso de formulación presupuestaria como la elaboración de políticas orientadas al mejoramiento de la gestión y de las condiciones laborales del personal que se desempeña en el Sector Público”.

“Esta décima versión de la publicación ‘Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público’, presenta información de las instituciones que conforman el Gobierno Central para el período 2004- 2013, elaborado por la DIPRES sobre la base de los antecedentes oficiales proporcionados por los propios servicios”.

“De esta forma, se da cuenta de las principales características del personal del Sector Público, de acuerdo variables como calidad jurídica, edad, escalafón, sistema previsional y de salud, promedio mensual de días no trabajados y cese de funciones, entre otras”.

Asimismo, la DIPRES informa sobre el personal contratado bajo la modalidad de honorarios en funciones al 31 de diciembre de cada año, entre los años 2006 al 2013, que luego analizaremos brevemente.

2. DISTRIBUCIÓN SEGÚN CALIDAD JURÍDICA

Las Estadísticas de Recursos Humanos del sector Público elaboradas por la Dirección de Presupuestos, permite tener la siguiente información desagregada:

- a) Personal de Planta
- b) Personal a Contrata, y
- c) Personal a Honorarios.

En efecto, el personal total de la Administración Pública, según su calidad jurídica, asciende al 31 de **Diciembre del año 2013 a 220.734** personas, que se desglosan así:

PLANTA	: 84.819
CONTRATA (a)	: 131.705
CODIGO DEL TRABAJO (b)	: 4.196
HONORARIOS ASIMILADOS	

A GRADOS : 14

TOTAL GOBIERNO CENTRAL : 220.734.

(a) Incluye personal de planta, titular de un cargo, que conserva la propiedad del mismo pero que, a la fecha de corte de la información, se desempeña en un cargo a contrata.

(b) Incluye jornales permanentes.

CUADRO N° A2-1: PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN CALIDAD JURÍDICA TOTAL

CALIDAD JURÍDICA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PLANTA	90.696	90.316	89.454	87.119	86.069	86.352	85.547	84.387	85.024	84.819
CONTRATA (a)	68.435	73.938	79.954	88.366	97.430	106.473	113.823	119.043	125.528	131.705
CODIGO DEL TRABAJO (b)	2.814	2.835	2.545	2.607	3.529	3.747	3.714	4.005	4.190	4.196
HONORARIOS ASIMILADOS A GRADO	72	64	64	37	24	14	9	11	13	14
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	162.017	167.153	172.017	178.129	187.052	196.586	203.093	207.446	214.755	220.734

NOTAS:

(a) Incluye personal de planta, titular de un cargo, que conserva la propiedad del mismo pero que, a la fecha de corte de la información, se desempeña en un cargo a contrata.

(b) Incluye Jornales Permanentes.

3. BREVE ANÁLISIS DE LAS CIFRAS

La información al 31 de diciembre de 2013, es el décimo informe de la Dipres, que la entrega desde el año 2004 al 2013, pudiendo concluirse lo siguiente:

1.- El personal de Sector Público en la calidad jurídica de “a contrata”, ha crecido un 92,4% en 10 años. En efecto, entre 2004 y 2013 los trabajadores en esta modalidad pasaron de 68 mil a 131 mil.

2.- Durante el mismo período, los empleados de planta de este Sector Público descendieron un 6.5 % pasando de 90.696 a 84.819.

3.- El personal de planta desempeña funciones permanentes de manera indefinida y forma parte de la carrera funcionaria. En cambio aquéllos a contrata, lo hacen de manera transitoria, con cargos que expiran y deben ser renovados, algunos indefinidamente, el 31 de diciembre de cada año.

4.- Sin perjuicio de analizar el caso de los contratados a honorarios en el próximo título, adelantemos aquí que éstos – que trabajan sin contrato y que no tienen la calidad de funcionarios públicos - la gran mayoría lo hace en la modalidad de honorarios a suma alzada. Ya superan los 36 mil al 31 de diciembre de 2013.

5.- Según se desprende de información oficial de la DIPRES, el aumento del personal a contrata se explica, principalmente, por dos razones: las rigideces de la planta de las instituciones públicas y el creciente paso de trabajadores honorarios a contrata. Las plantas de este sector son determinadas por

ley y tienen restricciones muy fuertes y, en la práctica implican una estabilidad laboral a todo evento. De ahí que la solución ha sido incorporar como a contrata a trabajadores que cumplen a honorarios funciones permanentes, de manera que así tengan un contrato formal.

6.- Las cifras de la DIPRES, en materia de personal de planta y a contrata- que excluye al personal de las Fuerzas Armadas y de municipalidades -, dan cuenta que el Ministerio de Salud integra la mayor cantidad de trabajadores en estas categorías – 104 mil -, seguido muy lejos por el Ministerio de Justicia – 25 mil -, Educación – 17 mil – y el Poder judicial con 10 mil.

4. AFILIACION A SISTEMA PREVISIONAL

Del total de los trabajadores del Sector Público al año 2013– **220.734** - sólo 711 no cotizaban, por tanto su cobertura es completa, según lo demuestra el siguiente cuadro:

CUADRO N° A2-2: PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN SISTEMA PREVISIONAL TOTAL

SISTEMA PREVISIONAL	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
IPS (ex INP)	12.305	10.652	9.774	9.255	8.805	7.815	6.869	5.633	5.191	4.639
AFP	133.522	142.836	150.208	156.703	163.886	174.656	180.626	187.359	194.359	199.928
CAPREDENA	1.282	1.274	1.143	1.196	1.322	1.454	1.230	1.185	1.171	1.153
DIPRECA	9.167	9.637	10.586	10.912	12.863	11.951	13.820	12.675	13.471	14.303
NO COTIZA	5.741	2.754	306	63	176	710	548	594	563	711
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	162.017	167.153	172.017	178.129	187.052	196.586	203.093	207.446	214.755	220.734

Del mismo modo, la DIPRES entrega información sobre el total del personal civil del Gobierno Central según Sistema previsional y dependencia, lo que se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO N° A2-3: PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN SISTEMA PREVISIONAL Y DEPENDENCIA TOTAL

DEPENDENCIA / SISTEMA PREVISIONAL	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	151.117	154.221	158.226	163.539	171.946	180.984	186.691	190.459	197.628	203.151
IPS (ex INP)	11.913	10.267	9.381	8.895	8.227	7.357	6.466	5.271	4.865	4.337
AFP	123.017	130.292	136.813	142.479	149.445	159.787	164.719	170.860	177.722	182.848
CAPREDENA	1.279	1.271	1.140	1.191	1.322	1.454	1.230	1.185	1.171	1.153
DIPRECA	9.167	9.637	10.586	10.912	12.863	11.951	13.820	12.675	13.471	14.303
NO COTIZA	5.741	2.754	306	62	89	435	456	468	399	510

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	1.398	1.450	1.490	1.520	1.654	1.755	1.751	1.858	1.891	2.000
IPS (ex INP)	215	208	206	176	154	117	73	48	37	33
AFP	1.183	1.242	1.284	1.344	1.500	1.638	1.678	1.810	1.854	1.967
CAPREDENA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DIPRECA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NO COTIZA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PODER JUDICIAL	6.593	7.286	7.952	8.676	8.932	9.198	9.983	10.469	10.528	10.871
IPS (ex INP)	35	40	50	54	317	238	232	221	198	185
AFP	6.555	7.243	7.899	8.619	8.528	8.690	9.663	10.127	10.171	10.489
CAPREDENA	3	3	3	3	0	0	0	0	0	0
DIPRECA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NO COTIZA	0	0	0	0	87	270	88	121	159	197
CONGRESO NACIONAL (a)	806	813	806	824	845	920	940	947	961	975
IPS (ex INP)	131	125	121	117	98	97	92	88	86	79
AFP	675	688	685	704	747	821	847	858	873	895
CAPREDENA	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
DIPRECA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NO COTIZA	0	0	0	1	0	2	1	1	2	1
MINISTERIO PÚBLICO	2.103	3.383	3.543	3.570	3.675	3.729	3.728	3.713	3.747	3.737
IPS (ex INP)	11	12	16	13	9	6	6	5	5	5
AFP	2.092	3.371	3.527	3.557	3.666	3.720	3.719	3.704	3.739	3.729
CAPREDENA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DIPRECA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NO COTIZA	0	0	0	0	0	3	3	4	3	3
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	162.017	167.153	172.017	178.129	187.052	196.586	203.093	207.446	214.755	220.734

NOTA:

(a) No incluye a Senadores ni Diputados.

Asimismo, la DIPRES entrega información de este mismo personal, según sistema previsional, separado entre hombres y mujeres, según se detalla a continuación:

CUADRO N° A2-4: PERSONAL CIVIL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN SISTEMA PREVISIONAL Y SEXO MUJERES Y HOMBRES

MUJERES	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
IPS (ex INP)	6.561	5.431	5.007	4.737	4.476	3.977	3.460	2.806	2.576	2.286
AFP	79.862	85.985	89.656	93.928	97.684	104.721	109.013	113.775	117.499	121.478
CAPREDENA	148	140	109	110	169	313	147	146	145	136
DIPRECA	1.595	1.576	1.729	1.840	3.396	1.980	2.745	2.304	2.493	2.657
NO COTIZA	2.956	873	104	20	83	527	269	317	325	419
TOTAL MUJERES	91.122	94.005	96.605	100.635	105.808	111.518	115.634	119.348	123.038	126.976

HOMBRES	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
IPS (ex INP)	5.744	5.221	4.767	4.518	4.329	3.838	3.409	2.827	2.615	2.353
AFP	53.660	56.851	60.552	62.775	66.202	69.935	71.613	73.584	76.860	78.450
CAPREDENA	1.134	1.134	1.034	1.086	1.153	1.141	1.083	1.039	1.026	1.017
DIPRECA	7.572	8.061	8.857	9.072	9.467	9.971	11.075	10.371	10.978	11.646
NO COTIZA	2.785	1.881	202	43	93	183	279	277	238	292
TOTAL HOMBRES	70.895	73.148	75.412	77.494	81.244	85.068	87.459	88.098	91.717	93.758

5. PERSONAL CONTRATADO COMO HONORARIOS

Como ya se dijo, corresponde a trabajadores sin contrato y que no tienen la calidad de funcionarios públicos y la gran mayoría lo hace en la modalidad de honorarios a suma alzada. Al 31 de Diciembre de 2013 eran 35.853 personas, quienes, en teoría, deberían cotizar como independientes de acuerdo a la normativa vigente.

La DIPRES ha elaborado esta información desde el año 2006 al año 2013, según se expresa en los siguientes cuadros:

CUADRO N° A2-5: PERSONAL CONTRATADO SOBRE LA BASE DE HONORARIOS, SEGÚN JORNADA Y PERMANENCIA EN FUNCIONES AL 31 DE DICIEMBRE

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I. PERSONAL A HONORARIOS EN JORNADA PARCIAL O SIN JORNADA	13.018	8.673	6.883	7.693	7.553	15.668	12.788	12.241
II. PERSONAL A HONORARIOS EN JORNADA COMPLETA	16.822	16.094	18.684	20.623	18.240	14.385	20.397	23.612

II.1 PERSONAL CON PERMANENCIA DE HASTA UN AÑO	11.507	11.185	13.875	15.641	12.038	7.251	10.393	11.861
II.2 PERSONAL CON PERMANENCIA DE MÁS DE UN AÑO	5.315	4.909	4.809	4.982	6.202	7.134	10.004	11.751
II.2.1 CON PERMANENCIA DE HASTA DOS AÑOS	781	352	451	587	850	2.101	4.169	4.572
II.2.2 CON PERMANENCIA DE MÁS DE DOS AÑOS Y HASTA TRES AÑOS	1.479	1.340	1.299	2.019	2.262	1.487	1.745	2.620
II.2.3 PERSONAL CON PERMANENCIA SUPERIOR A TRES AÑOS	3.055	3.217	3.059	2.376	3.090	3.546	4.090	4.559
TOTAL PERSONAL A HONORARIOS EN FUNCIONES AL 31 DE DICIEMBRE	29.840	24.767	25.567	28.316	25.793	30.053	33.185	35.853

CUADRO N° A2-6: PERSONAL CONTRATADO SOBRE LA BASE DE HONORARIOS SEGÚN MINISTERIO EN FUNCIONES AL 31 DE DICIEMBRE

MINISTERIOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	214	172	224	229	286	135	139	157
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	1.588	1.272	1.601	1.876	1.489	1.659	2.091	2.579
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	433	326	328	376	308	316	367	271
MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO	1.875	1.886	2.349	2.134	2.074	2.926	2.153	2.035
MINISTERIO DE HACIENDA	663	587	630	470	425	434	544	515
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	5.136	2.100	2.581	3.558	2.064	2.654	3.092	3.051
MINISTERIO DE JUSTICIA	1.044	914	1.039	963	840	832	1.012	1.126
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	152	121	128	145	177	93	160	131
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	962	749	769	798	741	652	684	704
MINISTERIO DE AGRICULTURA	2.642	1.304	2.612	3.150	2.692	2.680	2.760	2.204

MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	186	159	229	89	193	31	285	247
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	917	905	995	847	692	702	678	714
MINISTERIO DE SALUD	5.939	7.708	7.582	9.191	9.324	11.330	13.288	14.821
MINISTERIO DE MINERÍA	142	70	148	187	49	101	117	137
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	980	965	1.188	1.369	1.501	2.125	2.447	2.730
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES	666	842	798	804	742	865	913	994
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	3.143	3.141	823	746	979	1.307	898	1.138
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	2.797	1.239	1.247	1.145	769	872	1.174	1.828
MINISTERIO SEC. GRAL. DE LA PRESIDENCIA DE LA REP.	351	302	284	233	240	136	132	175
MINISTERIO DE ENERGÍA	-	-	-	-	117	84	91	118
MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE	-	-	-	-	81	108	151	167
TOTAL ADMINISTRACIÓN CENTRAL	29.830	24.762	25.555	28.310	25.783	30.042	33.176	35.842
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	10	5	12	6	10	11	9	11
TOTAL GENERAL	29.840	24.767	25.567	28.316	25.793	30.053	33.185	35.853

Del análisis de la información fuente referida, no fue posible inferir información monetaria sobre la estructura de sueldos, nivel de escalafones, asignaciones imponibles a la seguridad social, **asignaciones no imponibles**, y otros datos relevantes que permitan profundizar en el presente estudio. Sólo fue posible clasificar a las distintas categorías de los funcionarios públicos, de acuerdo a la “Distribución según calidad Jurídica”, de donde se obtuvo respuesta parcial al comentario d), en cuanto a cuantificar los contratos a honorarios, información detallada en la Sección 5, Cuadros N° A2-5 y A2-6.

Por otro lado, el análisis detallado de la estructura de las remuneraciones imponibles y de las **asignaciones no imponibles** de los funcionarios de los distintos poderes del Estado y del sector

municipal por su complejidad y requerimientos de antecedentes atomizados e investigación de fuentes secundarias, por extensión y tiempo, excede los alcances del presente estudio. A modo de ilustración y a título de ejemplo, se debería analizar en detalle, entre muchos otros antecedentes oficiales, los siguientes estatutos, leyes especiales y además la estructura de bonos de desempeño vinculados a metas anuales (estímulos que son particulares de cada entidad oficial):

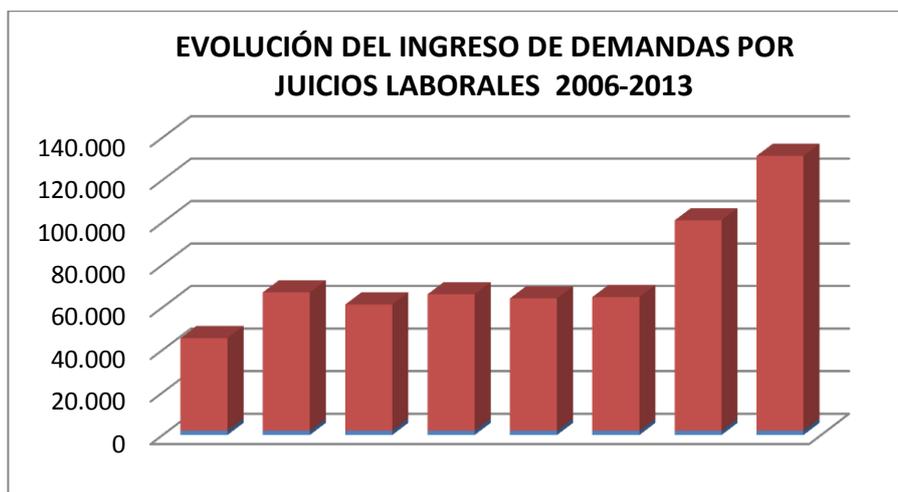
- Estatuto Administrativo del DFL N° 29 del año 2004. Ministerio de Hacienda.
- Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales, contenido en la Ley N° 18.833.
- Profesionales de la Educación del Sector Municipal, afectos al DFL N° 1 de 1996, del Ministerio de Educación.
- Estatuto de Atención primaria de Salud Municipal, contenido en la Ley N° 19.378.
- Funcionarios del Poder Judicial, afectos al artículo 332 del Código Orgánico de Tribunales.

ANEXO 3: ESTADÍSTICAS JUDICIALES, JUZGADO DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL DE SANTIAGO

En esta sección se describe, con base a información oficial del Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago¹²⁸ la carga de trabajo de los magistrados en términos del ingreso de demandas y escritos, su evolución a lo largo de los años, y la composición de ingreso de demandas en relación al procedimiento mediante el cual se tramitan las causas.

En primer término se describe el total de las demandas ingresadas al Juzgado bajo análisis, en el periodo marzo de 2006 (inicio de la Reforma Procesal Penal) hasta diciembre de 2013, las que sumaron 584.916. Esta información registra tres años en la serie (2007, 2012, y 2013) con un elevado incremento de causas respecto al año anterior, en promedio cercana a las 30.000 anuales. En cambio, los años 2008 al 2011, inclusive, la demanda mostró estabilidad en torno a 62.000 nuevas causas anuales.

GRAFICO N° A3-1



años	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013
Demandas Ingresadas	43.492	64.943	59.263	64.069	62.143	62.779	98.916	129.311

Fuente: Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago, 2014.

El aumento de las demandas en los dos últimos años de la serie motivó el reforzamiento del juzgado con los dos jueces “destinados”, referidos arriba. Este aumento, como se verá más adelante, se justifica principalmente por el aumento de las DNPA/Mora presunta.

El análisis de la información previa, en términos del procedimiento de las causas, registra la distribución resumida en el Cuadro N° A3-1, donde más del 94% del ingreso total de demandas, siendo aproximadamente el 4% del ingreso correspondiente a causas laborales propiamente tal.

¹²⁸ Ver “Informe de Análisis Estadístico”, 2014, 12 p.

CUADRO N° A3-1 COMPOSICIÓN DE INGRESO POR TIPO DE PROCEDIMIENTO (2006-2013)			
Causas Ejecutivo Previsional + DNPA	551.023		94,2%
Reclamo	942		0,2%
Cumplimiento Laboral	14.743		2,5%
Ejecutivo Laboral	1.684		0,3%
Otros Títulos Ejecutivos	8.674		1,5%
Exhorto	7.780		1,3%
Total	584.846		100,0%
Fuente: Informe de Análisis Estadístico: Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago, 2014.			



Fuente: Informe de Análisis Estadístico: Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago, 2014.

Para los fines del presente estudio, y al analizar la evolución del ingreso de causas en virtud del procedimiento, se evidencia el alza registrada por el ingreso de causas correspondientes a juicios ejecutivos previsionales y causas DNPA/mora presunta.

Mientras el primero registró 12.326 casos al inicio de la serie (10 meses en 2006), termina con 59.375 en 2013, con un crecimiento de 4,8 veces, o una tasa promedio anual del 42,4% en el período. Sin embargo, entre el año 2007 y el 2013, esta serie registra un comportamiento relativamente estable con un promedio anual de 51.740 casos por año. Por su parte, las causas por DNPA/mora presunta, que inician el registro el año 2011 con sólo 3.838 casos, luego pasan a un promedio anual de 50.689 casos en los años 2012-13, registrando el último año 58.962, muy cercano al volumen que se aprecia a la primera categoría de casos (ejecutivo previsional). Finalmente, el registro de casos denominados “ejecutivo previsional antiguo”, va en franca declinación: de 30.808 casos registrados en el año 2006, alcanzó solo a 4.523 el último año de la serie analizada.

Al integrar los dos casos que nos interesan analizar en mayor profundidad para el año 2013, cuales son los relacionados con el sistema de capitalización individual, es decir causas ejecutivas previsional más DNPA/mora presunta, éstos registraron 118.337 casos, equivalentes al 91,5% de la demanda total del Juzgado bajo estudio. En términos unitarios, esto significó una carga diaria promedio de 471 casos por día hábil para el Juzgado en su conjunto, o una carga diaria promedio de 19.722 por juez/año, o de 79 casos juez x día. Dado que la carga de trabajo asociada a la tramitación de escritos aumenta anualmente, en opinión del Juzgado no es posible anticipar la estabilidad de la carga de trabajo en una fecha próxima.

En complemento a lo anterior, el análisis del “Ingreso de Escritos”, presentados en causas que se encuentran en tramitación, permite evaluar la carga de trabajo de los magistrados y su evolución a lo largo de los años. Los escritos representan un factor de 2,12 respecto a las causas de todo el período, acumulando un total de 1.242.659 en los 8 años; la tasa de crecimiento promedio interanual entre los años 2007 y 2013¹²⁹ alcanzó un 33%. En el año 2013 fueron tramitados 245.092 escritos, a razón de 40.849 por juez/año; o 979 por juez/día hábil, o 162 por cada 8 horas de trabajo. Estos estándares suponen una carga de trabajo elevada, comparada con tramitaciones en juzgados de otras especialidades. Esta carga de trabajo se traduce en un promedio de análisis de 20 escritos/hora o una dedicación de 3 minutos por escrito a nivel *per capita*, durante 8 horas de trabajo continuo. Estos estándares son ilustrativos de la alta demanda de trabajo en este Juzgado.

Los escritos por casos de ejecutivo previsional + DNPA/mora presunta totalizaron 906.765, con una tasa de 1,65 escritos por demanda, y representaron el 73% del total de la carga de trabajo del Tribunal, durante el período 2006-2013.

Análisis de las Resoluciones Dictadas

A continuación se analizan las cifras que informa el proceso de **firmas de resoluciones** del Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago. En el período 2006-2013 éstas acumularon 2.525.849, a razón de 4,3 resoluciones por demandas ingresadas al tribunal, estándar que ha fluctuado entre + 1,6 y – 1,9, respecto a este promedio anual. En el año 2013 se firmaron 521.498 resoluciones (86.916 en promedio por cada juez), con una razón diaria de 2.078 por el Tribunal y de 346 por cada Juez. Esta demanda ha tenido como consecuencia una sobrecarga de trabajo en el grupo de funcionarios que desarrollan actualmente la labor de proveedores y que son los responsables del envío a despacho de los proyectos de resolución, reportándose una carga de trabajo del 14% fuera de la jornada laboral, con los sobrecostos y esfuerzos que ello conlleva.

El análisis de las cifras previas ciertamente que refleja un “cuello de botella”, el que fue analizado y explicado al abordar el objetivo específico iii) del presente estudio; por ahora adelantamos que dejando fuera del análisis la dotación y carga de trabajo del Tribunal, éste requeriría una modernización tanto en el *modus operandi* de la lógica del trabajo actual, el

¹²⁹ Se toma como base el año 2007, por cuanto el año 2006 (año de inicio de la reforma) el sistema estuvo en etapa de puesta en marcha y no consideró 12 meses calendario.

que en el caso de las DNPA es tramitado individualmente en la relación empresa-trabajador-AFP, sin acumulación de causas por empresa-trabajadores-Administradoras, y la actual plataforma informática que soporta todo el proceso (SICTO) la que está construida en la misma lógica singular. Sólo el hecho de permitir la acumulación o integración de causas por empresa-Administradoras, permitiría dividir por al menos dos dígitos la tasa de causas/escritos/resoluciones.

ANEXO 4. PARTICIPACION Y APORTES DE TRABAJADORES Y ORGANIZACIONES SINDICALES

Frente a la invitación de Ciedess a un grupo de dirigentes sindicales de las cúpulas gremiales laborales, la respuesta de éstos fue limitada, razón por la cual los argumentos y respuestas a la entrevista preparada para el efecto, deben ser tomados a títulos referenciales y no son extrapolables a la dirigencia sindical del país. El reducido grupo de dirigentes que respondieron al llamado de Ciedess, tuvieron una apertura y profundidad en sus planteamientos, los que reflejaban su experiencia en temas sindicales.

Fueron convocados para este levantamiento de información dirigentes sindicales de los siguientes sectores de actividad económica: agricultura, construcción, transporte y comercio, representados por los Sres. Enrique Mellado, Secretario Ejecutivo de “Triunfo Campesino”; Sr. Sergio Gómez, Presidente de la “Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de la Construcción”; Sr. José Sandoval, Presidente del “Sindicato de Trabajadores del Transporte de Chile”, la Sra. Magdalena Castillo, Secretaria General de la “Confederación de Trabajadores del Comercio”, y el Sr. Segundo Steilen, Presidente de la “Unión Nacional de Trabajadores”, Confederación que integra a representantes sindicales de diversas actividades laborales del país.

Temas de investigación

Para el levantamiento de información se remitió un cuestionario a los dirigentes contactados que respondieron a la invitación de Ciedess, y luego se sostuvo entrevista personal con quienes respondieron a esta convocatoria. Los temas específicos que incluyó el instrumento se resumen a continuación:

1. Participación del Presidente del Sindicato como Ministro de Fe ante despido de trabajadores.
2. Verificación del pago de las cotizaciones previsionales por parte del Sindicato.
3. Denuncias del Sindicato ante la D.T. por incumplimiento de la legislación previsional.
4. Participación de los trabajadores afiliados al Sindicato en los Programas de Educación Previsional.
5. Nivel de cultura previsional de los trabajadores frente a los temas previsionales: descuentos, ahorro, rentabilidad, etc.
6. Preocupación de los trabajadores por el monto de su pensión.
7. Consulta de los trabajadores por el cumplimiento de la empresa en el pago de las cotizaciones previsionales.
8. Los trabajadores saben que pueden consultar en la plataforma de “Chile Atiende” por el estado de sus cotizaciones previsionales.

9. Reacción de los trabajadores al saber que sus cotizaciones al régimen de salud y cesantía no están enteradas.
10. Se conoce de empresas que enfrentan juicios por cotizaciones previsionales impagas.
11. El Sindicato ha tenido conocimiento de multas aplicadas a la empresa por incumplimiento de sus obligaciones previsionales.
12. Los trabajadores conocen y aplican la Ley Bustos.
13. Se registran relaciones laborales por remuneraciones inferiores al sueldo efectivamente pagado al trabajador.
14. Ingresan a la empresa y se mantienen trabajadores sin contratos de trabajo.
15. Se registran trabajadores con honorarios que se mantienen en la empresa por plazos extendidos.

Además, se consultó a los entrevistados por temas relevantes que, a su juicio, fuera de interés conocer en las relaciones laborales, y que involucraran propuestas para evitar o reducir la evasión, subdeclaración y cobranza judicial de las cotizaciones previsionales.

Resultados de las entrevistas

En la siguiente Tabla se sintetizan los resultados obtenidos frente a los temas incorporados en esta investigación.

Temas de Investigación	Resumen de las respuestas	Escala de respuesta(*)
		1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Ministro de Fe ante despido de trabajadores	Escasa, modalidad muy poco utilizada. La empresa habitualmente prefiere formalizar el finiquito ante Notario	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
¿Cómo se verifica el pago de cotizaciones?	Habitualmente el Sindicato consulta a la administración de la empresa.	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Denuncias del Sindicato ante la D.T.	Muy poco común. Los trabajadores entienden que el no pago se explica por problemas económicos de la empresa.	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Participación de los trabajadores en programas del FEP	Baja participación; alta necesidad, acentuada en los trabajadores que enfrentan la decisión de pensión.	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Preocupación por el	Bajo en los trabajadores jóvenes y	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

monto de la pensión.	en las mujeres. Alto en los trabajadores mayores.	
Consulta por pago de cotizaciones previsionales	En general, la preocupación es baja; poco interés, excepto por las cotizaciones al FONASA, porque prefieren atenderse por el sistema de libre elección y no como indigente.	
Consultas por “Chile Atiende”	En general, los trabajadores desconocen esta herramienta.	
Reacción del trabajador al conocer que las cotizaciones de salud o al AFC están impagas	Habitualmente el trabajador acude a la Inspección del Trabajo y denuncia esta situación (existe una actitud de “defensa” de estos beneficios) .	
Conocimiento de empresa(s) que enfrentan juicios por cotizaciones impagas	Casos muy poco frecuentes, pero de alto impacto en los trabajadores, por el riesgo de ver perdidos sus ahorros previsionales.	
Multas aplicadas por la D.T.	Este tema la empresa lo maneja de manera confidencial, pocos casos trascienden.	
Aplicación de la Ley Bustos.	Tiene amplio conocimiento en los trabajadores, y de ser necesario se aplica	
Contratos de trabajo subvalorados	En las actividades laborales temporales o de corto plazo, y en salarios más bajos es de alta frecuencia. También se registra en trabajadoras temporeras, que privilegian mayor ingreso líquido a cotizaciones; además un mayor sueldo implica riesgo de perder bonos sociales, lo que	

	desincentiva a formalizar el contrato.	
Contrato a honorarios permanentes	En general hay desconocimiento sobre este tema.	<input type="checkbox"/>

(*) 1 corresponde a un nivel nulo o bajo de aceptación o conocimiento, 10 es el nivel superior.

Los entrevistados alcanzaron un alto nivel de concordancia en que los contratos temporales y donde participan contratistas o subcontratistas, es la fuente que presenta con mayor frecuencia la sub-declaración previsional. En general, se tiene una buena apreciación respecto al cumplimiento previsional de las obligaciones de la empresa principal o mandante, no así de los subcontratistas que son evaluados de manera negativa, refiriendo casos de colusión entre los proveedores de mano de obra y los administradores o empleados de los mandantes, quienes aplicarían prácticas poco ortodoxas para “ahorrar” costos –en beneficio propio- en desmedro de las cotizaciones previsionales. Al trabajador se le paga el tiempo efectivamente trabajado, pero el subcontratista efectuaría cotizaciones previsionales por periodos de tiempos inferiores a los días efectivamente trabajados. El laborante comprueba esta situación meses después de concluir la relación laboral, con el finiquito ya ejecutado.

En los dirigentes sindicales entrevistados surge la reflexión crítica frente a la capacidad de reacción de la Dirección del Trabajo, indicando que este organismo no tendría capacidad para atender las denuncias de los trabajadores y de fiscalizarlas denuncias en plazos razonables.

Presentaciones de los representantes laborales ante la Comisión Presidencial

Para complementar este capítulo del informe y recabar mayores antecedentes sobre el tema que nos ocupa, desde la perspectiva de los representantes de los trabajadores, se analizaron las 14 presentaciones registradas en el sitio web de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, las que se resumen en la tabla a continuación:

Audiencia N° / fecha	Entidad	Propuestas o comentarios a los temas de elusión, evasión o sub-declaración previsional
01/28 de mayo 2014	Central Unitaria de Trabajadores	Ninguna
09/12 de junio 2014	Sindicato de Actores de Chile	Ninguna

10/12 de junio 2014	Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile C.G.	Ninguna
13/18 de junio 2014	Confederación de Trabajadores Metalúrgicos de la Industria y Servicios	Ninguna
20/25 de junio 2014	Confederación Nacional de de Pescadores Artesanales de Chile	Ninguna
21/25 de junio 2014	Sindicato Interempresas de Trabajadores de Naves Especiales y Regionales	Ninguna
23/26 de junio 2014	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales	Ninguna
40/10 de julio 2014	Sindicato Unitario de Trabajadoras y Trabajadores de Casa Particular (TCP)	Más de la mitad de las TCP , no cotiza para la previsión, equivalente al 54%, no tienen protección social/laboral (Lámina 4) 313.000 trabajadoras en el país
46/23 de julio 2014	Confederación Nacional de Sindicatos y Federación de Trabajadores Electrometalúrgicos, Mineros, Automotrices y Ramos Conexos de Chile.	Eliminación de sistema de declaración y no pago (Lámina 8) "No se debe permitir más que los empleadores descuenten y retengan los pagos de las cotizaciones... Se debe considerar medidas al más breve plazo para que aquellos empleadores inescrupulosos paguen las deudas que por este concepto han sufrido los afiliados
47/23 de julio 2014	Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud	Ninguna
53/24-julio-2014	Federación de Funcionarios de la Universidad de Chile	Ninguna
57/30-Julio-2014	Confederación Nacional	"...una propuesta de reforma previsional es el

	de Funcionarios de Salud Municipal	que dice relación con la evasión del pago de las cotizaciones de los trabajadoras(es) ”... “...Este problema debe ser enfrentado tanto desde el punto de vista legal normando el pago obligatorio y efectivo de las cotizaciones previsionales de parte del empleador, como desde el punto de vista económico a fin de recuperar las cotizaciones no pagadas... “(Lámina 9)
59/31 de julio 2014	Confederación Nacional Unitaria de Trabajadores del Transporte y Afines de Chile CONUTT	Ninguna
60/31 de julio 2014	Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud FENPRUSS	Implementar medidas que aseguren el pago de imposiciones por parte del empleador (Lámina 21)

De las 14 ponencias, sólo en cuatro se registran observaciones o comentarios directos a la declaración y pago de las cotizaciones previsionales, evasión o elusión previsional.

Los dirigentes entrevistados comentaron que este tema es, desde su perspectiva, un asunto complejo y difícil de analizar por todas las implicancias legales que conlleva, y además que en muchos casos la subdeclaración de las cotizaciones, se explican por acuerdos verbales directos entre el trabajador y empleador, con el fin de obtener mayor ingreso líquido, en algunos casos, y en otros (es especial en los trabajos de temporada), para no perder beneficios sociales relacionados con el monto de ingresos obtenidos por el trabajador en un determinado período.

La principal recomendación o sugerencia recogida en este nivel es intensificar la educación y cultura previsional, sobre todo en los trabajadores jóvenes, y crear mecanismos eficaces para asesorar al trabajador que enfrenta la decisión de pensionarse, considerando las distintas alternativas que ofrece el sistema.

ANEXO 5. INDICADORES DE GESTIÓN ASOCIADOS AL PROCESO DE COBRANZA DE COTIZACIONES ADEUDADAS

5.1. Indicadores existentes

Índice de Calidad de los Servicios de las AFP

Con el objeto de incrementar la información necesaria para que los afiliados puedan elegir y/o evaluar apropiadamente una AFP, la Superintendencia de Pensiones creó el Índice de Calidad de los Servicios de las AFP (ICSA) mediante la Resolución N° 53 del 2 de febrero de 2006. Este índice permite medir la calidad de servicio de las AFP y compararlas con respecto a la competencia en diferentes niveles: trámites de pensiones, relación con el afiliado y gestión de cuentas.

La escala de evaluación del ICSA va de 1 a 10, donde 10 es el mejor resultado. Una calificación más alta es indicio de un mejor nivel de servicio por parte de una AFP, en cambio un resultado más bajo indica un servicio de menor calidad.

Es en el área de gestión de cuentas donde actualmente se incorporan indicadores referentes a la generación, plazos y recuperación de DNP, Morosidad Presunta y DNPA. Las variables, y la formulación de éstas, se detallan en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° A5-1: Medición de variables sobre el no pago de cotizaciones contenidas en el ICSA

Tema Relacionado a la Variable	Descripción de la Variable	Variable Medida
Gestión de las Cotizaciones Declaradas y no Pagadas (DNP).	Corresponde al porcentaje de recuperación de las cotizaciones, depósitos y aportes de las diferentes cuentas personales (CCICO, CCICV, CAI, CCIDC, CAPVC y CCIAV). Este cálculo se efectúa para	Monto en pesos recuperados de la DNP en el segundo y tercer mes luego de que es generada/monto en pesos de DNP por aclarar al final del primer mes luego de la generación
	i) el segundo y tercer mes respecto de lo generado y recuperado al final del primer mes; y ii) el cuarto y quinto mes respecto de lo generado en el primer mes y que se mantiene pendiente de recuperar al final del tercer mes.	Monto en pesos recuperados de la DNP en el cuarto y quinto mes luego de que es generada/monto en pesos de DNP por aclarar al final del tercer mes luego de la generación.

Tema Relacionado a la Variable	Descripción de la Variable	Variable Medida
Recuperación de rezagos.	<p>Corresponde a las recuperaciones de las cotizaciones previsionales que se encuentran en rezagos y que la AFP regulariza (acredita en las cuentas personales o traspasa) durante el período de medición.</p> <p>Los resultados de las variables a.i) y a.ii) son ponderados en un 40% y 60%, respectivamente. En el caso que una AFP no pueda ser evaluada en la variable a.i), por no tener la antigüedad necesaria para esta medición, la variable a.ii) será ponderada en un 100%, considerando la información disponible.</p>	<p>Cantidad de registros en rezagos recuperados al último día del mes del período de medición para cada uno de los siguientes rangos de fechas:</p> <p>a.i) Generados con anterioridad a los últimos 5 años anteriores al inicio del cuatrimestre de medición/número de registros generados (existentes) en el periodo señalado.</p> <p>a. ii) Generados en los últimos 5 años anteriores al cuatrimestre de medición/ número de registros generados (existentes) en el periodo señalado.</p> <p>Cantidad de registros en rezago generados durante el cuatrimestre en medición y existentes al último día de cada período de medición/ número de cotizantes del último mes del período de medición.</p>
Gestión de las Cotizaciones no Pagadas ni Declaradas.	<p>Corresponde al promedio ponderado de la velocidad y porcentaje de recuperación o aclaración de las cotizaciones, depósitos y aportes de las diferentes cuentas personales (CCICO, CCICV, CAI, CCIDC, CAPVC y CCIAV) que no fueron pagados ni declarados y no existe aviso de término de la relación laboral que justifique su omisión.</p> <p>Este cálculo se efectúa para:</p> <p>i) la morosidad presunta, para los primeros dos meses luego de generada (considerando además las recuperaciones o aclaraciones efectuadas en el mes de su generación) para las cotizaciones, depósitos y aportes no pagados ni declarados observados en los 16 meses anteriores a los últimos 2 meses informados; y</p> <p>ii) la DNPA generada, para los cuatro meses siguientes de vencido el plazo de aclaración, es decir, desde el mes de la generación de la DNPA para las cotizaciones, depósitos y aportes no pagados ni declarados observados en los 12 meses anteriores a los últimos 6 meses informados.</p>	<p>Tiempo promedio en meses de la recuperación o aclaración de la morosidad presunta.</p> <p>Porcentaje promedio de la recuperación o aclaración de la morosidad presunta.</p> <p>Tiempo promedio en meses de a recuperación o aclaración de la DNPA.</p> <p>Porcentaje promedio de la recuperación o aclaración de la DNPA.</p>

CCICO: Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Obligatorias.

CAV: Cuenta de Ahorro Voluntario.

CCICV: Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Voluntarias.

CAI: Cuenta de Ahorro de Indemnización.

CCIDC: Cuenta de Capitalización Individual de Depósitos Convenidos.

CAPVC: Cuenta Individual de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo.

CCIAV: Cuenta de Capitalización Individual de Afiliado Voluntario.

Elaboración CIEDESS en base a la normativa vigente (Resolución N° 114 del 27 de diciembre de 2013 de la Superintendencia de Pensiones).

Respecto a los Indicadores de Gestión aplicados por la Superintendencia de Pensiones para medir la recuperación de las DNP y DNPA, a juicio de esta entidad fiscalizadora, éstos serían suficientes, dado que permiten un control y evaluación integral y oportuna de estos temas.

Además, la información complementaria requerida sobre la gestión de cobranza de cotizaciones atrasadas es obtenida directamente de cada AFP en la reunión mensual del Comité de Fiscalización.

Para corroborar lo anterior, en los últimos cinco años la Superintendencia de Pensiones no ha aplicado sanciones a ninguna AFP por incumplimiento de las normas sobre recuperación de deuda previsional, donde a juicio de la Superintendencia del ramo, los mayores problemas se constatan en los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional.

A continuación, el Cuadro N° A5-2 reproduce el resultado general de la medición del Índice de Calidad de Servicio de las AFP (ICSA) del II Cuatrimestre de 2014, mayo – agosto, el cual corresponde al promedio simple de la nota obtenida en los 75 indicadores utilizados para medir la calidad general de servicio de las administradoras.¹³⁰

Cuadro N° A5-2: Resultado general ICSA, mayo – agosto 2014					
Capital	Cuprum	Planvital	Provida	Habitat	Modelo
7,54	7,53	7,51	7,20	7,16	6,35

Fuente: SP, ICSA, II Cuatrimestre 2014.

Dirección del Trabajo

En su función de fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y previsional la DT establece un conjunto de indicadores de desempeño, cuyo cumplimiento es abordado de forma anual en cada Balance de Gestión de esta entidad. Si bien estas mediciones no son puntuales a las materias de interés, sirven como referencia para la elaboración de posibles indicadores deseados, especialmente en la etapa judicial de la cobranza previsional.

Principalmente las guías de acción utilizadas por esta institución se enmarcan en áreas de inspección, relación laboral, atención de usuarios y jurisdicción. La primera de éstas establece indicadores de desempeño relevantes, que apuntarían a la eficiencia de procesos de recuperación de cotizaciones no pagadas. En el Cuadro N° A5-3 se presentan indicadores que debe cumplir la DT en materia de cumplimiento previsional.

Cuadro N° A5-3: Indicadores de desempeño de la Dirección del Trabajo en materia de fiscalización previsional

Producto Estratégico	Nombre Indicador	Fórmula Indicador
Defensa de derechos fundamentales.	Tiempo promedio de demora en atender denuncia de vulneración	(Sumatoria de días desde la fecha de ingreso de la denuncia hasta la fecha de citación a mediación o

¹³⁰ Ver: SP: “indicador de Calidad de Servicio de las AFP- ICSA. II Cuatrimestre, mayo – agosto 2014, Santiago, SP, p. 3.

Producto Estratégico	Nombre Indicador	Fórmula Indicador
	de Derechos Fundamentales.	comunicación de no detección de indicio de vulneración a usuarios / Número de denuncias con investigación terminada e informe a usuarios).
Dictámenes.	Tiempo promedio de demora en la emisión de dictámenes.	(Sumatoria días transcurridos entre la fecha de recepción de todos los antecedentes necesarios para la elaboración del dictamen hasta su emisión / Número total de dictámenes emitidos).
Fiscalización.	Tiempo promedio de demora en la tramitación de las denuncias y/o reclamos en línea.	(Sumatoria de días hábiles transcurridos entre la fecha de ingreso de las denuncias y/o reclamos en el sistema de fiscalización en línea y la fecha de término del proceso / Nº total de denuncias y/o reclamos en línea recepcionados y tratados durante el periodo).

Elaboración CIEDESS en base al Balance de Gestión de la Dirección del Trabajo año 2013.

Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional

Los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional (JCLP) permiten al trabajador, Sindicato o Asociación Gremial reclamar ante el Tribunal para que la AFP, ISAPRE u otra institución de previsión y/o seguridad social entable una demanda ejecutiva por las cotizaciones previsionales adeudadas. Mediante su funcionamiento es posible conocer el cumplimiento de las sentencias dictadas por los Tribunales del Trabajo.

Bajo este contexto, los JCLP poseen cifras globales en términos de:

- Ingreso de demandas, su evolución a lo largo de los años, y su composición en relación al procedimiento mediante el cual se tramitan las causas.
- Ingreso de escritos presentados en causas que se encuentran en tramitación, su evolución a lo largo de los años, y su composición en relación al procedimiento mediante el cual se tramitan las causas.
- Número de resoluciones firmadas y la oportunidad en que se realiza el proceso de firma respecto de la jornada laboral.

5.2. Indicadores propuestos

Como es de esperar, los indicadores existentes –específicamente los solicitados a las AFP– apuntan a la medición de eficiencia en términos de plazos empleados y proporción de montos recuperados. La propuesta de indicadores busca complementar las variables ya existentes, así como desarrollar aspectos nuevos en aquellas etapas no cubiertas.

Etapa Prejudicial

Además de desagregar la medición del período promedio y porcentaje de recuperación de las DNP al cabo de tres y cinco meses, resulta relevante conocer en cifras generales tales parámetros. De esta forma se proponen los primeros dos indicadores en función de las mismas bases empleadas por las AFP para la elaboración de las variables asociadas en el ICESA.

Estos indicadores serían aplicados por AFP, y la información agregada permitiría a la Superintendencia de Pensiones conocer los indicadores agregados del sistema.

- **Indicador 1) Tiempo promedio en meses de la recuperación de la DNP:** Número de meses desde la generación de la DNP hasta la recuperación de ésta.
- **Indicador 2) Proporción de montos recuperados de la DNP en la etapa de cobranza pre-judicial:** (Monto en pesos recuperados de la DNP luego de que es generada hasta que pasa a la etapa de cobranza judicial) / (Monto total en pesos de DNP por aclarar en el momento inicial) * 100.
- **Indicador 3) Proporción de empleadores que responden completamente por la DNP:** (Número de empleadores que realiza pago completo de la DNP durante etapa pre-judicial)/(Total de empleadores con DNP al inicio del periodo)* 100.
- **Indicador 4) Proporción de trabajadores afectados por la DNP:** (Número de trabajadores por los cuales se realiza pago completo de la DNP luego de que es generada, durante la etapa pre-judicial)/ (Total de trabajadores afectados con DNP al inicio del período)* 100..
- **Indicador 5) Concentración de empleadores que representan el 80% de las DNP al término de la etapa prejudicial:** N° de empleadores que concentran la mayor proporción de la deuda por DNP no aclarada en la etapa prejudicial, y su distribución por AFP.

Los indicadores propuestos para las DNP, también pueden ser aplicados para las DNPA, en la etapa pre-judicial.

En complemento, se sugiere que la Dirección del Trabajo registre la información emanada de las AFP por las empresas que omiten o registran errores en sus declaraciones y que generan DNPA, y las acciones que la D.T. ejerce frente a las empresas denunciadas.

- **Indicador 6) Proporción de respuestas a reclamos de las AFP (con multas aplicadas a las empresas infractoras), en plazo de 3 meses:** (Número de reclamos de las AFP, que son verificados en terreno con multas cursadas)/ Total de reclamos de las AFP recibidos en la D.T. en el periodo evaluado)* 100

Este indicador mediría la efectividad y cumplimiento legal de la D.T. en este campo de acción.

Cobranza judicial

- **Indicador 7) Tiempo promedio en atender demandas por no pago de cotizaciones:** Número de meses desde la generación de la demanda hasta la recuperación de ésta.

- **Indicador 8) Proporción de montos recuperados de la demanda judicial:** Monto en pesos recuperados luego de generada la demanda judicial / Monto en pesos demandados.
- **Indicador 9) Tiempo promedio en el envío de demandas:** Tiempo promedio en días desde el término del plazo prejudicial hasta el envío de la demanda judicial al empleador.
- **Indicador 10) Empleadores denunciados:** Número de empleadores denunciados por Tribunales al Ministerio Público, según la estructura del cuadro ejemplo siguiente.

Origen de la denuncia	N° de empresas	N° de trabajadores
DNP		
DNPA		

Recuperación de quiebras

Es evidente el rol protagónico de las AFP en las etapas de mayor porcentaje de recuperación de la deuda previsional (prejudicial y judicial), con indicadores muy asertivos a la eficiencia de estas entidades. Pese a lo anterior, no se observan mediciones acerca del rol activo que las Administradoras deben cumplir en los procesos de quiebras. Pese a la baja frecuencia de este evento, es deseable la fiscalización de ciertas tareas puntuales, para lo cual se proponen los siguientes indicadores:

- **Indicador 11) Proporción de montos recuperados tras quiebra de empresas:** (Monto en pesos recuperados tras el proceso de quiebra)/(Monto en pesos demandados tras la quiebra de empresas)* 100.
- **Indicador 12) Proporción de Verificación de créditos:**(Número de créditos o verificación de preferencias) / (Número de quiebras o liquidaciones que presentan deuda previsional)* 100.
- **Indicador 13) Denuncias de AFP:** Número de denuncias respecto de AFP que fueron negligentes en el cobro de cotizaciones previsionales durante el proceso de quiebra.

Adicionales

Como medida global del seguimiento y protagonismo de las AFP en la recuperación de las cotizaciones no pagadas, pueden elaborarse indicadores respecto al proceso completo.

- **Indicador 14) Tiempo promedio en meses de la recuperación de la deuda previsional conjunta (DNP + DNPA):** Número de meses desde la generación de la deuda previsional integrada, hasta la recuperación de ésta.

Considerando la labor de las entidades recaudadoras (Previred y CCAF) y el óptimo de contar con el registro digitalizado del pago de cotizaciones, se plantea el siguiente indicador. Como ya fuera señalado, el óptimo sería llegar al 100% de cobertura electrónica.

- **Indicador 15) Utilización de pago electrónico:** Este indicador debería tener tres dimensiones: a) Total de Recaudación en pesos por vía electrónica; b) N° de Trabajadores declarados por vía electrónica; c) N° de Planillas de pago registradas por vía electrónica. Número de pago de cotizaciones previsionales a través de transferencia electrónica / Número total de pago de cotizaciones previsionales del período.

Adicionalmente, resulta pertinente cuantificar la recepción de las obligaciones de pago (DNP) o presunción de no pago (DNPA) generadas por los empleadores. Por consiguiente, se plantea elaborar indicadores respecto al real conocimiento por parte de los empleadores a través de la efectiva entrega de los instrumentos enviados (usualmente correo electrónico o carta directa).

Para tales efectos, se debe incorporar –en caso de no existir– un paso de chequeo de la información o confirmación de la recepción en concreto. Por parte del envío mediante correo electrónico la verificación de entrega puede darse por no "rebote" de éste o respuesta de recepción del empleador. No obstante, al tratarse de envío de carta física, la confirmación se dificulta por la vigencia de la dirección comercial del empleador y los medios para una entrega personalizada. Lo anterior también puede extenderse a la etapa judicial.

- **Indicador 16) Empleadores efectivamente notificados por DNP + DNPA:** Número de empleadores efectivamente notificados por DNP + DNPA en el período / Número total de empleadores a quienes se les comunicó notificación por DNP + DNPA en el período.

Estos indicadores permitirían evaluar la calidad y vigencia de la base de datos de direcciones comerciales de los empleadores en poder de las AFP, y de exigir su actualización permanente, sea autorizando el registro de la dirección consignada en la propia declaración mensual de cotizaciones, o validando registros de fuentes públicas, tales como los registros de direcciones del Servicio de Impuestos Internos, o accediendo a las bases de datos de direcciones comerciales que registran semestralmente los Municipios del país, durante el proceso de renovación de la patente comercial.

Conociendo la calidad de información que poseen las AFP, existen filtros previos que podrían identificar la presencia de DNPA. De este modo, conocer la proporción de trabajadores de cada empresa por los que se presume un no pago de cotizaciones otorga grados de certeza. En la medida que el porcentaje anterior sea bajo, lo más probable es que se trate de un caso aislado y no se convierta en DNPA.

- **Indicador 17) Proporción de trabajadores por empresa afectados por DNPA:**(Número de trabajadores por los que se presume no pago de cotizaciones / Total de trabajadores de la empresa afiliados a la AFP en el período anterior)* 100.

Asimismo, la confección de un indicador de reincidencia en el no cumplimiento del pago de cotizaciones puede significar un elemento relevante en la correcta focalización de los recursos de la Dirección del Trabajo en materia de fiscalización.

- **Indicador 18) Empresas con Reincidencia de no pago de cotizaciones:** Número de veces que el empleador registra demandas judiciales por el no pago de cotizaciones durante el año calendario.

Conclusiones

A nuestro juicio, los indicadores ya existentes en materia de gestión de cuentas que deben presentar las AFP, en función de las solicitudes de la Superintendencia de Pensiones en la elaboración del ICSA, permiten medir correctamente el rol activo de la industria en la recuperación de las cotizaciones adeudadas a los trabajadores, de forma especial en la etapa prejudicial. Estos indicadores contienen las variables comúnmente requeridas, como es el caso de los plazos empleados en las tareas de recuperación y la proporción del monto obtenido respecto al total demandado.

A su vez, los indicadores de desempeño que estima sistemáticamente la Dirección del Trabajo son una excelente referencia en la etapa judicial. Aterrizar dichas medidas a materias de deuda previsional sería un complemento muy potente a las estadísticas ya entregadas por las AFP.

Sin embargo, apreciamos la carencia de registros oficiales, cifras e indicadores de recuperación de deuda previsional en torno a la gestión durante el proceso de quiebras. Pese a que la evidencia muestra una escasa ocurrencia de este tipo de acontecimientos, aún persisten las tareas de las AFP, ya sea verificando los créditos adeudados o solicitando los montos requeridos.

Adicional a los indicadores planteados y existentes, se formula la necesidad de desagregar ciertas cifras que manejan las AFP con el objetivo de focalizar recursos de fiscalización de la Dirección del Trabajo. Configurar medidas en cuanto a la deuda de las empresas según su reincidencia, proporción de trabajadores afectados o montos adeudados podrían ayudar a dicha entidad a focalizar y priorizar su labor de fiscalización.

ANEXO 6: GLOSARIO BÁSICO DEL ESTUDIO

Afiliado: Trabajador afiliado al Sistema de Pensiones, menor de sesenta y cinco años de edad si es hombre, y menor de sesenta años de edad si es mujer (Artículo 17 DL 3.500 de 1980). Ver, además. “Trabajador”.

Afiliado Independiente: Persona natural que, sin estar subordinada a un empleador, ejerza individualmente una actividad mediante la cual obtiene rentas del trabajo de las señaladas en el inciso primero del artículo 90 del DL 3.500 de 1980, deberá afiliarse al sistema de pensiones. Ver “Trabajador Independiente”.

Cobranza pre-judicial. Son todas aquellas acciones tendientes a obtener la acreditación del cese o suspensión de la relación laboral o el pago de las cotizaciones previsionales declaradas y no declaradas, sin que aún no intervenga la esfera judicial. En esta etapa las AFP deben efectuar todas las acciones extrajudiciales o administrativas tendientes al cobro de las cotizaciones: envío de comunicaciones al empleador, contactos personales y telefónicos; tiene un plazo máximo de 180 días desde la fecha en que se declaran y no se pagan las cotizaciones. Transcurrido el plazo de acreditación de cese o suspensión de la relación laboral sin que se haya acreditado ante la Administradora, se presumirá sólo para los efectos del artículo 19 del DL 3.500 que las respectivas cotizaciones están declaradas y no pagadas, iniciándose la etapa de cobranza judicial.

Cobranza judicial. Acción legal ejercida por un tribunal especial (Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional, creado por la Ley Nº 20.022) que tiene como competencia el conocimiento de las materias de cobro de las cotizaciones previsionales morosas. La ritualidad del procedimiento ejecutivo previsional, es sustanciado por la Ley 17.322 sobre Normas para la Cobranza Judicial de Cotizaciones, Aportes y Multas de las Instituciones de Seguridad Social, que cual dispone de un procedimiento sumario, breve y concentrado con el objeto evitar la dilación en el pago de las cotizaciones previsionales, Así entonces, el procedimiento ejecutivo previsional supone dos etapas, una donde se genera la discusión de la obligación previsional - en cuanto a su obligación de pago o la extinción de la misma- y la segunda, donde se materializa el cumplimiento forzado de la obligación y se caracteriza por ejercerse las acciones forzadas, en cuanto al apremio del deudor.

Cotización Obligatoria: Es el aporte del 10% de la remuneración imponible destinada al fondo de pensiones y una cotización adicional de porcentaje variable, que está destinada a financiar el seguro de invalidez y sobrevivencia y a la propia Administradora.

Cotización Voluntaria: Es todo incremento voluntario que realiza el trabajador que le permite pensionarse anticipadamente o aumentar el monto de su pensión futura y que se puede realizar mediante cotizaciones voluntarias dando origen a la cuenta de cotizaciones voluntarias.

Declaración y No Pago (DNP¹³¹): Son cotizaciones declaradas y no pagadas por la empresa, en el plazo legal, en las entidades recaudadoras y corresponde a una declaración de deuda previsional, es decir, se declara y acepta que la empresa tiene una deuda con la AFP, que existe un compromiso de pago, y a su vez, se acepta los procesos de cobranza establecidos para estos efectos. La ley contempla este mecanismo de flexibilidad, para que el empleador no caiga en un incumplimiento de su obligación.

Declaración y No Pago Automática (DNPA): Consiste en una presunción introducida por la Reforma Previsional (Ley N° 20.255, art. 94, a la Ley 17.322), para las cotizaciones a las AFP no declaradas ni pagadas por un empleador. Existe aquí una presunción de incumplimiento de la obligación por parte del obligado. Opera a través del establecimiento de un plazo, el cual corre hasta el último día hábil del mes subsiguiente del vencimiento del plazo para pagar las cotizaciones, para que el empleador acredite 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. De lo contrario, las AFP están obligadas a considerar en forma automática que se trata de una DNPA e iniciar las gestiones de cobranza judicial. Este concepto también se denomina “**mora presunta**”.

Diferencia de Planillas: Corresponde a la diferencia que se genera, producto del pago erróneo de cotizaciones. Por ejemplo, cotizar un trabajador a la AFP que no está afiliado, cotizar por un monto imponible que excede el máximo legal, cotizar por un trabajador que ya esté pensionado, cotizar una cantidad menor a la real, etc. La diferencia generada en una planilla de declaración y pago simultáneo de cotizaciones previsionales al momento de ser recalculada por el sistema se denomina **reliquidación**. Esta diferencia se genera entre lo informado por el empleador y lo calculado por el sistema. Las diferencias pueden corresponder a cobranzas o devoluciones de carácter presuntivas. Estas son algunas de las causales de las DNPA.

Efectos y consecuencias de la deuda previsional. Al no declarar ni pagar la cotización dentro de los plazos legales, este pasivo de la empresa, además de generar reajustes, intereses y recargos legales, se recarga con gastos de cobranza al traspasar la AFP la cobranza de la deuda a un estudio jurídico, entidad que además aplica costas de cobranza regulada. Además la empresa se expone a: Multas; Demandas judiciales; Publicación en Dicom; Retención de impuestos por parte de la Tesorería General de la República; Pérdidas de beneficios fiscales, al no poder percibir recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiadas con cargo a recursos fiscales de fomento productivo (p.ej. CORFO, SERCOTEC, INDAP); imposibilidad de participar en licitaciones públicas; restricciones al acceso al crédito bancario, lo anterior, salvo si el empleador se acoge al Procedimiento Concursal de Reorganización, donde gozará de una Protección Financiera Concursal, en virtud del cual, no podrá ser eliminado ni privado de participar en procesos de licitación. Ver **Sanciones impuestas por el Estado**.

¹³¹Las DNP pueden ser pagadas hasta el último día hábil del mes siguiente en que se generó la declaración. A este monto se aplican reajustes, intereses y recargos al día que se realiza el pago.

Elusión previsional / Sub-declaración. Situación que se presenta cuando el empleador, en acuerdo o no con el trabajador, paga cotizaciones previsionales por un monto inferior al que corresponde a la remuneración bruta real acordada con el trabajador. Se ampara en el establecimiento de un contrato de trabajo en donde se declara una remuneración inferior a la que percibe en términos reales el trabajador. Se trata de una acción abiertamente ilegal, que es sólo posible por la complicidad del trabajador o por la falta de fiscalización de la autoridad. Por su carácter ilegal, es otra categoría de evasión, que opera bajo un “halo” de legalidad. No se trataría, entonces, del uso abusivo de algún resquicio legal, que le permite al empleador disminuir el monto de las cotizaciones previsionales, dentro del marco de las normas vigentes. Este hecho tiene un efecto directo en el monto mensual del ahorro previsional, disminuyendo así la masa acumulada del ahorro obligatorio del trabajador¹³². En complemento, el término **elusión laboral** se define como la situación en la cual el empleador, que infringiendo disposiciones legales, mantiene a trabajadores remunerados bajo la modalidad de honorarios, más allá de los plazos que la normativa establece. También la práctica registra situaciones en la cual el empleador contrata a trabajadores, bajo la modalidad de honorarios, por actividades ligadas a proyectos específicos y acotados en el tiempo, que sin embargo, al pasar de un proyecto a otro, se transforman en actividades permanentes, que pueden extenderse durante años. Se trata de trabajadores que, para todos los efectos prácticos, reciben una remuneración mensual estable y mantienen una relación de dependencia, con jornadas regulares. Esta situación se registra también en el sector público y en universidades en los profesores contratados semestral o anualmente por cátedra(s), entre otras actividades.

Empleador: Persona natural o jurídica que utiliza los servicios intelectuales o materiales de una o más personas en virtud de un contrato de trabajo (Artículo 3 letra a) Código del Trabajo). En caso de término o suspensión de la relación laboral, el empleador tendrá un plazo de hasta 3 meses posteriores al mes en que se devengaron para regularizar la situación previsional de los trabajadores afectados.

Entidad pagadora de Subsidio: Institución de salud que se encuentra obligada a enterar las cotizaciones previsionales en la Administradora en que esté afiliado el trabajador, cuando éste está con incapacidad laboral. (Artículo 17 DL 3.500 de 1980): CCAF, Mutualidades, Empresas con Administración Delegada de la Ley 16.744, Isapres, Fonasa.

Evasión Previsional. Corresponde a empresas que tienen “trabajadores asalariados con contrato y sin cotizaciones al sistema de pensiones”, y/o a cualquiera de los otros regímenes previsionales (salud, cesantía, riesgos del trabajo), y que en la práctica se podrían reflejar en las llamadas DNPA, si en alguna oportunidad previa el empleador realizó en algún mes cotizaciones por este dependiente. La segunda categoría, el estudio base la denominada “**evasión laboral**”, y corresponde a un trabajador que labora bajo dependencia, pero sin contrato y que equivale a un trabajo informal, dado que el trabajador no cuenta con ningún derecho previsional ni social. En este caso, el empleador no asume el pasivo o deuda previsional, excepto cuando es detectado por la Dirección del Trabajo.

¹³² Ver estudio base, op.cit., pp. 9-11.

Fiscalización y sanciones. Corresponde a la Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones previsionales, estando investidos sus Inspectores de la facultad de aplicar las multas que determina la ley, las que serán reclamables de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 503 y siguientes del Código del Trabajo.

Lagunas Previsionales. Son periodos de tiempo de la vida laboral donde el trabajador no registra cotizaciones, por diversas razones, a saber, trabajo sin contrato, periodo de cesantía, evasión laboral o previsional por parte del empleador, vinculación laboral en el mercado del trabajo informal, ausencias por viajes al extranjero, etc. Este hecho disminuye el monto de la pensión, dado que este beneficio se genera en base a los ahorros obligatorios y la rentabilidad obtenida. Por ello, las llamadas “lagunas previsionales” no sólo afectan negativamente el monto no cotizado, sino también la rentabilidad que ese monto acumularía en los períodos sin cotización. Estos periodos sin cotización, dependiendo de su extensión, tienen un fuerte impacto en la pensión futura del trabajador.

Ley Bustos – Finiquito. La Ley 19.631 obliga al empleador a pagar las cotizaciones previsionales adeudadas al trabajador como requisito en caso de desvinculación, se aplica a todos los trabajadores sin excepción, incluidos los temporeros y trabajadores de casa particular. Para que la desvinculación sea válida, se debe adjuntar al aviso de término de contrato los certificados que acrediten el pago de las cotizaciones previsionales del trabajador. Para su cumplimiento, el empleador, al ejecutar el despido, no solo debe presentar el término del contrato (finiquito) sino que también los certificados correspondientes que acrediten que ha pagado las cotizaciones de pensiones, del seguro de cesantía y de salud. De lo contrario, el empleador deberá continuar pagando al trabajador las remuneraciones y prestaciones contempladas en el contrato de trabajo, hasta que se comprueben finalmente el pago de las cotizaciones previsionales adeudadas.

Movimiento de personal: Corresponde a aquellos eventos normales dentro de la dinámica de la empresa, que pueden justificar el no pago de las cotizaciones previsionales por parte del empleador, decisión que puede ser parcial o total. Las situaciones más frecuentes que motivan “movimiento de personal” y las DNPA son:

- Ausencia, despidos o renuncias (se debe informar fecha de término de la relación laboral).
- Iniciación de servicios de trabajadores contratados a plazo determinado (se debe incluir la fecha del fin del contrato).
- Servicio Militar Obligatorio (se debe indicar fecha de inicio de la conscripción).
- Trabajadores afectos a subsidios por incapacidad laboral o accidentes del trabajo (Licencia Médica, se debe indicar fecha de inicio de la licencia).
- Trabajadores que estén afectos a permiso sin goce de sueldo (se debe indicar fecha de inicio y término de este período).

Otras situaciones que generan deuda previsional por parte de la empresa: No pagar cotizaciones de Cuentas de Ahorro o APV contratados por los trabajadores con descuentos por planilla.

Otros Aportes Voluntarios: Es todo incremento efectuado a favor del fondo de pensiones de cada afiliado y que se manifiesta en depósitos de ahorro previsional voluntarios (solo en entidades distintas a las AFP y autorizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Superintendencia de Valores y Seguro), depósitos convenidos con el empleador y de cargo de este último y depósitos de ahorro previsional voluntario colectivo.

Plazo legal de la declaración previsional: La cotización previsional debe enterarse dentro de los 10 primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones o que se autorizó la licencia médica en su caso (se prorroga hasta el primer día hábil siguiente cuando recae en sábado, domingo o festivo). Si la declaración se efectúa electrónicamente se extiende hasta el día 13 del mes.

Prescripción de la acción para el cobro de las cotizaciones previsionales. La prescripción que extingue las acciones para el cobro de cotizaciones previsionales, multas, reajustes e intereses, es de cinco años contados desde el término de los respectivos servicios, plazo que solo puede ser ejercido por el deudor mediante la interposición de excepciones ante la ejecución de la deuda.

Privilegio en el cobro de las cotizaciones impagas. Las cotizaciones previsionales, multas, reajustes e intereses que las Administradoras de Fondos de Pensiones tienen la obligación de cobrar, constituyen un crédito de primera clase¹³³. La importancia de ello, en la práctica, radica en el caso del deudor que tiene múltiples deudas y obligaciones con distintas personas o entidades. La ley, protege ciertas situaciones o a ciertas personas, y da un orden de preferencia para que sean pagadas las deudas, unas sobre otras, es la llamada prelación de créditos.

Reclamos Normativos: Este origen de deuda se genera a raíz de un reclamo efectuado por el trabajador en la AFP, o por medio de la Inspección del Trabajo, mediante la emisión de un Acta de Fiscalización donde se dictamina iniciar cobranza en contra del empleador involucrado.

Responsabilidad de las AFP. Las Administradoras de Fondos de Pensiones están 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. La Administradora, a la cual el afiliado hubiere traspasado sus fondos podrá intervenir en el juicio en calidad de coadyuvante.

Sanciones impuestas por el Estado. El D.L. N° 3.500 señala que los empleadores que no paguen las cotizaciones no podrán percibir recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo, sin acreditar previamente estar al día en el pago de dichas cotizaciones. Sin embargo, podrán solicitar su acceso a tales recursos, los que sólo se cursarán una vez acreditado el pago respectivo. El empleador moroso estaría privado de poder postular a Chile Compra, y a beneficios que otorga el Estado como subsidios por ejemplo. En la práctica esta sanción ocurre cuando la

¹³³Artículo 2.472 N° 5 del Código Civil, “La primera clase de créditos comprende los que nacen de las causas que en seguida se enumeran: 5. Las remuneraciones de los trabajadores y las asignaciones familiares”.

administradora publica la deuda del empleador moroso en el Boletín Laboral. Por otra parte, existe una protección financiera cuando el empleador se somete al procedimiento de reorganización concursal de la Ley 20.720, no aplicándose lo antes expuesto. Ver, **Efectos y consecuencias de la deuda previsional**.

Sanciones penales por no pago de cotizaciones. Se aplican las penas del artículo 467 del Código Penal al que en perjuicio del trabajador o de sus derechohabientes se apropiare o distrajere el dinero proveniente de las cotizaciones que se hubiere descontado de la remuneración del trabajador.

Sujetos obligados a cotizar: Están obligados legalmente a cotizar: el empleador, el trabajador independiente que no está obligado a declarar anualmente el impuesto a la renta, por percibir menos que un ingreso mínimo mensual, el afiliado voluntario y la entidad pagadora de subsidios.

Trabajador Independiente: Aquel que en el ejercicio de la actividad de que se trate no depende de empleador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia. (Artículo 3 letra c) Código del Trabajo). Al 30 de junio de 2014 la Superintendencia de Pensiones registró 127.675 cotizantes independientes, los que en dicho mes equivalían al 2,4% del total de trabajadores cotizados al sistema de pensiones contributivas.

Trabajador: Toda persona natural que preste servicios personales intelectuales o materiales, bajo dependencia o subordinación, y en virtud de un contrato de trabajo. (Artículo 3 letra b) Código del Trabajo).

BIBLIOGRAFIA

A.- Libros, Artículos en Revistas, Informes oficiales/Circulares, Presentaciones.

ACADEMIA JUDICIAL, “Manual de la Cobranza Ejecutiva Laboral y Previsional”, Academia Judicial, Santiago, 1ª edición, enero 2006.

ARTHUR E., Guillermo, Régimen Legal del Nuevo Sistema de Pensiones, Editorial Jurídica, Santiago, 1998.

ASOCIACION DE ABOGADOS LABORALISTAS (AGAL) – INSTITUTO DE ESTUDIOS JUDICIALES (IEJ), “Bases para la Reforma al Sistema de Ejecución en el Proceso Laboral – Informe Ejecutivo”, Santiago, mayo 2013, 25 p.

BANCO CENTRAL DE CHILE, IMACEC Mensual para el periodo 2008/2014.

BERSTEIN J., Solange (ed.), “El Sistema Chileno de Pensiones”, Superintendencia de Pensiones, Santiago, 7ª edición, febrero 2010, 258 p.

BRITO K., Stephanie et al., “Análisis estratégico global para el pago de deudas previsionales de las PyMEs”, Facultad de Economía y Negocios, U. de Chile, Seminario título de Ingeniero Comercial con Mención en Administración, Santiago, Primavera 2009, 168 p.

CADEM, “Informe Estudio Cualitativo. Percepciones en torno al Sistema Previsional”, Ministerio del Trabajo, Santiago, noviembre 2013, exposición en ppt, 74 láminas.

CARRERA, Jorge -- PEREZ, Pablo - SALLER, Germán, “El ciclo económico y la recaudación”, Buenos Aires, La Plata, UBA, CACES, 25p.

CARRERA, Jorge et al., “El ciclo económico y la recaudación”, Buenos Aires, Centro de Asistencia a las Ciencias Económicas y Sociales, UBA, CACES, UNLP, s/d, 27 p.

CEPAL-OIT, “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Nº 10, Santiago, mayo 2014, 33 p.

CIEDESS (Ed.), “Modernización de la Seguridad Social en Chile. Resultados y tendencia - 1980 al 2009”, CIEDESS, Santiago, 2010.

CIFUENTES L., Hugo, ARELLANO O., Pablo, WALKER E., Francisco, Seguridad Social, Parte General y Pensiones, Librotecnia, Santiago, 1ª edición, 2013.

COMISIÓN DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL DEL SENADO, Primer informe correspondiente al primer trámite constitucional de la Ley Nº 19.260.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, División de Auditoría Administrativa: “Informe final sobre auditoría a la cobranza de deudas previsionales, gestionada por el Instituto de Previsión Social”, N° 61/2012, octubre 2012, 46 p.

CORTE SUPREMA, Corporación Administrativa del Poder Judicial: “Metodología de cálculo de liquidación de cotizaciones previsionales impagas”, Santiago, mayo 2006, 23 p.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO, “Evaluación, debilidades y desafíos de la DT para fortalecer la verificación del cumplimiento en materia de Cotizaciones Previsionales”, agosto 2014, presentación en ppt., 14 láminas.

“Sistematiza y actualiza regulación de procedimientos de fiscalización y sus efectos jurídicos”, Orden de Servicio N° 4, Santiago, junio 2001, 23 p.

GUJARATI, Damodar, PORTER, Dawn, Econometría, McGraw Hill, México DF., 2010.

HUMERES N., Héctor, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Tomo III, Editorial Jurídica de Chile, 2005 y reimpresión 2012.

IEJ, CEJAJSCA, OIT Y AGAL, Bases para la reforma al sistema de ejecución en el proceso laboral, Santiago, 2013.

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL, “Balance de Gestión Integral Año 2013”, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago, 2014, 71 p.

“Respuesta Preinforme C.G.R. 61/2012”, Santiago, 23 p.

JUZGADO DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL DE SANTIAGO, Informe de Análisis Estadístico, Santiago, 2014, 12 p.

KOELLINGER Philipp D., THURIK, Roy A.: “Entrepreneurship and the Business Cycle”, The Review of Economics and Statistics, Volumen 94, N° 4, noviembre 2012, pp. 1143–1156.

MESA-LAGO, Carmelo, “Re-reform of Latin American Private Pensions Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons”, The Geneva Papers, 2009, (602–617) www.palgrave-journals.com/gpp/

MINISTERIO DE SALUD, Boletín N° 6312-2011. Modifica el DFL N° 1 de 2005.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, “Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas”, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, Santiago, noviembre 2012, Documento de Trabajo N° 2, 272 p. (Estudio Conjunto: Consejo Consultivo Previsional y Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones).

- “Análisis de los incentivos que generan los actuales programas sociales y políticas públicas sobre cobertura, nivel y densidad de las cotizaciones previsionales”, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, marzo 2012, Documento de Trabajo N° 7, 350 p. (Estudio Conjunto: Consejo Consultivo Previsional y Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones).
- NOVOA, Patricio, “Derecho de la Seguridad Social”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1977.
- PREVIRE, “Reforma Previsional: Desafíos y Oportunidades. Una visión para los empleadores”, enero 2011, presentación en ppt, 29 láminas.
- ROOS, Adriana M., McGEE, Robert W., “Attitudes Toward Tax Evasion: A Demographic Study of the Netherlands”, Journal of International Business Research, Volumen 11, N° 2, 2012, 44 p.
- SLEMROD, Joel, YITZHAKI, Shlomo, “Tax Avoidance, Evasion and Administration”, NBER Working Paper Series, Working Paper N°7.473, enero 2000.
- STIGLITZ, Joseph, “The General Theory of Tax Avoidance”, NBER Working Paper Series, Working Paper N° 1.868, marzo 1986.
- SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, Boletín N° 217, junio 2014.
- Afiliados, Cotizantes, Beneficiarios, Pensionados y Fallecidos. Anexo I. Información de Afiliados, Cotizantes, Beneficiarios, Pensionados y Fallecidos. Descripción de Archivos, Santiago, marzo 2012, 72 p.
- Compendio Normativo de la Superintendencia de Pensiones, Libro I, II y III. Título I Cotizaciones y Aportes Previsionales por desempeño de Trabajos Pesados.
- Circular N° 1.504, “Norma sobre cobranza judicial de las cotizaciones previsionales”, Santiago, junio 2008.
- SUPERINTENDENCIA DE SALUD: “Fiscalización del procedimiento de cálculo y pago de cotizaciones previsionales derivadas del subsidio por incapacidad laboral”, Santiago, diciembre 2013, 3 p.
- UNIVERSIDAD DE CONCEPCION: “Estudio de Medición de Usuarios-as del IPS”, Facultad de Economía, Concepción, diciembre 2013, presentación en ppt, 61 láminas.
- WEISBACH, David: “Corporate Tax Avoidance”, John M. Olin Program in Law & Economics Working Paper N° 202, enero 2004.

B.- Leyes, Decretos, Normativa

CIRCULAR Nº 1143, Superintendencia de Pensiones, 4 de octubre de 2000.

CIRCULAR Nº 1504, Superintendencia de Pensiones, 12 de junio de 2008.

CÓDIGO CIVIL, "Texto refundido, coordinado y sistematizado", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, edición 2014.

CÓDIGO DE COMERCIO, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, edición 2014.

CÓDIGO DEL TRABAJO, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, edición 2014.

DECRETO LEY Nº 2, Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, 30 de mayo de 1967.

DECRETO LEY Nº 824, Ley de impuesto a la renta, 31 de diciembre de 1974.

DECRETO LEY Nº 1.094, Ley de Extranjería, 1975.

DECRETO LEY Nº 3.500, Establece Nuevo Sistema de Pensiones, 13 de noviembre de 1980.

DECRETO SUPREMO Nº 5.142, Ministerio del Interior, 1960.

DECRETO SUPREMO Nº 3, Reglamento de autorización de licencias médicas por los Servicios de Salud e Instituciones de Salud Previsional, 4 de Enero de 1984.

DECRETO SUPREMO Nº 587, Reglamento de la Ley de Extranjería, 1984.

DECRETO SUPREMO Nº 28, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Aprueba reglamento general para los servicios de bienestar fiscalizados por la Superintendencia de Seguridad Social, 27 de mayo de 1994.

DECRETO SUPREMO Nº 837, Ministerio del Interior, Reglamento de la Ley 20.507, 1960.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO, Evaluación y desafíos en materia previsional.

Minuta de fiscalización electrónica materia previsional (borrador).

Minuta informe fiscalización honorarios año 2012.

Procedimiento de fiscalización en terreno materia previsional.

Ordinario Nº 4.472 de 11 de noviembre de 2014.

DECRETO CON FUERZA DE LEY Nº 44, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Fija normas comunes para los subsidios por incapacidad laboral de los trabajadores dependientes del sector privado, 1º de junio de 1978.

DECRETO CON FUERZA DE LEY N°101, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Establece el Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, su organización y atribuciones, 13 de noviembre de 1980.

DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 150, Ministerio del Trabajo y Previsión Social , Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de las normas sobre sistema único de prestaciones familiares y sistema de subsidio de cesantía para los trabajadores de los sectores privado y público, contenidas en los decretos leyes n° 307 y 603, ambos de 1974, 27 de agosto de 1981.

LEY N° 15.386, Revalorización de Pensiones, 11 de diciembre de 1963.

LEY N° 16.744, Establece Normas sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, 1° de febrero de 1968.

LEY N° 17.322, Normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las Instituciones de Seguridad Social, 19 de agosto de 1970.

LEY N° 18.018, Modifica Decreto Ley N° 2.200, de 1978, y otras disposiciones de materia laboral, 14 de agosto de 1981.

LEY N° 18.156, Establece exención de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros y a las empresas que los contraten bajo las condiciones que se indican y deroga la Ley N° 9.705, 25 de agosto de 1982, modificada por Ley N° 18.726, 23 de julio de 1988.

LEY N° 18.469, Regula el ejercicio de Derecho Constitucional a la Protección de la Salud y crea un Régimen de Prestaciones de Salud, 23 de noviembre de 1985.

LEY N° 18.482, Normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria, 28 de Diciembre de 1985.

LEY N° 18.646, Introduce modificaciones al Decreto Ley N° 3.500 de 1980, 29 de agosto de 1987.

LEY Nº 18.833, Establece un Nuevo Estatuto General para las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (C.C.A.F.), sustitutivo del actual contenido en el Decreto con Fuerza de Ley Nº 42, de 1978, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 26 de septiembre de 1989.

LEY Nº 18.933, Crea la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional, dicta normas para el otorgamiento de prestaciones por ISAPRE y deroga el Decreto con Fuerza de Ley Nº 3 de Salud de 1981, 9 de marzo de 1990.

LEY Nº 19.070, Aprueba Estatuto de los Profesionales de la Educación, 1º de julio de 1991.

LEY Nº 19.260, Modifica Ley Nº 17.322 Y Decreto Ley Nº 3.500, de 1980, y dicta otras normas de carácter previsional, 4 de diciembre de 1993.

LEY Nº 19.378, Establece Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, 1º de julio de 1991.

LEY Nº 19.578, Concede aumento a las pensiones y establece su financiamiento por medio de modificaciones a normas tributarias, 29 de julio de 1998.

LEY Nº 19.631, Impone obligación de pago de cotizaciones previsionales atrasadas como requisito previo al término de la relación laboral por parte del empleador, 28 de febrero de 1999.

LEY Nº 19.728, Establece un Seguro de Desempleo, 14 de mayo de 2001.

LEY Nº 20.022, Crea Juzgados Laborales y Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional en Comunas que se indica, 30 de mayo de 2005.

LEY Nº 20.023, Modifica la Ley Nº 17.322, el Código del Trabajo y el Decreto Ley Nº 3.500, de 1980, 31 de mayo de 2005.

LEY Nº 20.050, Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República, 26 de agosto de 2005.

LEY Nº 20.087, Reforma al Procedimiento Laboral, Libertad sindical y prácticas antisindicales, 3 de Enero de 2006.

LEY Nº 20.123, Regula trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios, 16 de octubre de 2006.

LEY Nº 20.255, Establece Reforma Previsional Sobre el Sistema de Pensiones Solidarias y Aporte Previsional Solidario, 17 de marzo de 2008.

LEY Nº 20.260, Modifica el libro V del Código del Trabajo y la Ley Nº 20.087, que establece un nuevo Procedimiento Laboral, 29 de Marzo de 2008.

LEY Nº 20.430, Establece disposiciones sobre protección de refugiados, 15 de Abril de 2010.

LEY Nº 20.507, Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal, 8 de abril de 2011.

LEY Nº 20.628, Modifica el Código Orgánico de Tribunales y la Ley Nº 19.665, 28 de septiembre de 2012.

LEY Nº 20.720, Sustituye el Régimen Concursal vigente por una Ley de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas, y perfecciona el rol de la Superintendencia del Ramo, 9 de enero de 2014.

Normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

C.- Sitios electrónicos (Páginas web) y Bases de Datos consultadas

DIRECCIÓN DEL TRABAJO, <http://www.dt.gob.cl/prensa/1618/w3-article-104289.html>

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, www.spensiones.cl/buscadordecotizacionesimpagas

BANCO CENTRAL DE CHILE, (www.bcentral.cl)

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, Base de Datos del Sistema Previsional (SP_34_Innominada.dta)

PREVIRE, Estadísticas de DNP y DNPA (2008/2014)

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, (www.spensiones.cl)

SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL, (www.suseso.cl)