



VALPARAÍSO, 12 de mayo de 2020

Con fecha 4 de mayo de 2020, la Secretaría de la Cámara de Diputados ha elaborado el **informe técnico N°14/368/2020** ordenado por el artículo 13 del Reglamento, recaído en el proyecto de ley, iniciado en moción de los diputados Cosme Mellado, Gastón Saavedra, Leonardo Soto, Pedro Velásquez, y de las diputadas señoras Marcela Hernando, Jenny Álvarez, Daniella Cicardini, Cristina Girardi y Carolina Marzán, que complementa los beneficios de la ley N° 21.227 permitiendo un retiro complementario de entre el 5 y el 10 por ciento del total de los fondos de las cuentas individuales de ahorro previsional, en la forma que indica, incorporando un inciso transitorio nuevo en el decreto ley N° 3.500.

En ese informe técnico, la Secretaría ha concluido que la mencionada iniciativa legal es inadmisibles, por cuanto altera normas de seguridad social, al proponer un elemento que modificaría la disponibilidad de los fondos de ahorro previsional establecidos en el decreto ley N°3.500, de 1980. Por tanto, invade el ámbito de aquellas materias que nuestro ordenamiento reserva a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, contraviniendo así lo establecido en el artículo 65, inciso cuarto, N° 6, de la Constitución Política de la República.

En virtud de la atribución que me confiere el artículo 15 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, acojo la opinión técnica de la Secretaría y procedo a declarar inadmisibles el proyecto.

Dios guarde a US.

FRANCISCO UNDURRAGA GAZITÚA
Presidente (A) de la Cámara de Diputados



A LAS SEÑORAS DIPUTADAS Y SEÑORES DIPUTADOS



INFORME TÉCNICO

14/368/2020

En virtud de lo estatuido en el artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Secretaría pone en conocimiento de US. el informe técnico recaído en la moción de los diputados Cosme Mellado, Gastón Saavedra, Leonardo Soto, Pedro Velásquez, y de las diputadas señoras Marcela Hernando, Jenny Álvarez, Daniella Cicardini, Cristina Girardi y Carolina Marzán, que complementa los beneficios de la ley N° 21.227 permitiendo un retiro complementario de entre el 5 y el 10 por ciento del total de los fondos de las cuentas individuales de ahorro previsional, en la forma que indica, incorporando un inciso transitorio nuevo en el decreto ley N° 3.500.

De acuerdo con el citado precepto, este informe debe versar sobre lo siguiente:

1. Los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia.

Los autores de la iniciativa constatan que la crisis sanitaria que vive el país como producto del COVID-19 irá acompañada de una grave recesión económica que afectará a miles de familias, y cuya condición económica requerirá medidas inmediatas para aliviar a quienes se verán afectados durante los meses venideros.

En este contexto, los autores mencionan como antecedentes de esta propuesta los proyectos de resolución N° 919 y 921, presentados por la diputada señora Hernando y el diputado señor Mellado respectivamente, y el proyecto de ley presentado por la senadora señora Rincón. Asimismo, destacan la aprobación de la ley N° 21.227, de protección al empleo ante el COVID-19. Sin embargo, los firmantes señalan que estas medidas pueden ser insuficientes, por lo que proponen esta moción en el sentido de los proyectos de resolución y del proyecto de ley antes mencionado, con el objeto de permitir, extraordinariamente, el retiro de entre el 5 y el 10 por ciento de los fondos de ahorro previsional.

A mayor abundamiento, los autores detallan que el monto que se permite retirar en esta iniciativa es mucho menor que el criticado caso peruano, e incluso ejemplifican cómo afectaría este eventual retiro a quienes estén próximos a la jubilación y a quienes estén iniciando su vida laboral. Por último, se ejemplifica también cómo operaría este retiro en complemento a los aportes recibidos de parte de la Administradora de Fondos de Cesantía y el impacto esperado en la economía nacional.



2. Las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto.

- Decreto Ley N° 3.500, de 1980, que establece un nuevo sistema de pensiones.
- Ley N° 21.227 que faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la ley N° 19.728, en circunstancias excepcionales.

3. La correlación del texto con el régimen normativo nacional.

- a) Normas que se derogan: no hay.
- b) Normas que se modifican: decreto ley N° 3.500, de 1980, que establece un nuevo sistema de pensiones.
- c) Reglamentos: no hay.

4. Los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión.

La moción en cuestión consta de un único artículo que incorpora una disposición transitoria nueva en el decreto ley N° 3.500, de 1980, que establece un nuevo sistema de pensiones.

La disposición transitoria propuesta establece beneficios extraordinarios, en razón de la crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19, y señala que regirán hasta por no más de siete meses desde dictado el estado de excepción. A continuación regula este beneficio a través de tres numerales. El primer numeral define el beneficio, el que consistirá en permitir el retiro voluntario de entre el 5 y el 10 por ciento de los fondos de las cuentas individuales de ahorro previsional.

El segundo numeral aborda la forma de pago de estos fondos, indicando que en caso de que se solicite el 10 por ciento de los fondos, el pago se hará en forma parcelada, como un complemento a los pagos previstos en la ley N° 21.227. Si, en cambio, se solicita el 5 por ciento de los fondos, el pago se realizará íntegramente en una sola oportunidad.

Por último, el tercer numeral establece quiénes podrán postular a este beneficio, incluyendo a: trabajadores dependientes desvinculados o con suspensión de contrato que cumplen con los requisitos para acogerse al seguro de cesantía; aquellos que no cumplen con dichos requisitos; y trabajadores independientes o informales.



Comentarios sobre su admisibilidad

La Constitución Política de la República, en su **artículo 65, inciso cuarto, N°6**, establece que son materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República aquellos proyectos de ley para **“establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado”**.

En nuestro ordenamiento la seguridad social abarca el conjunto de normas, medidas y políticas destinadas a enfrentar la vejez, el desempleo, la enfermedad, la invalidez, los accidentes del trabajo, la maternidad o la pérdida del sostén de familia. De acuerdo a la Subsecretaría de Previsión Social, este conjunto de políticas públicas constituye el denominado Sistema Previsional, cuyos componentes incluyen: el sistema de pensiones, el sistema de salud, el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y el seguro de cesantía.

La moción en análisis incide directamente en el ámbito de las normas de la seguridad social, uno de cuyos aspectos esenciales es el sistema de pensiones, esto es, aquellas normas que determinan el monto de dinero con el que el trabajador contará, al final de su vida laboral activa (normalmente a causa de la edad), para cubrir su período de vida pasiva o no productiva, es decir, su jubilación. En particular, esta moción modifica la disponibilidad -aunque sea transitoriamente- de los fondos previsionales del trabajador cotizante, destinados, en el actual sistema previsional, exclusivamente a cubrir sus necesidades cuando pase a integrar el sector pasivo de la economía. El análisis del potencial impacto que tendría este retiro, la voluntariedad del mismo o su forma específica de operar, no alteran el hecho de que se estaría modificando un aspecto esencial del régimen jurídico que rige estos fondos, cual es la disponibilidad de los mismos por parte de los cotizantes.

En virtud de lo expuesto, la Secretaría considera que el proyecto de ley sobre el que versa este informe es **inadmisible, por cuanto altera normas de seguridad social**, al proponer un elemento que modificaría la disponibilidad de los fondos de ahorro previsional establecidos en el decreto ley N°3.500, de 1980. Por tanto, invade el ámbito de aquellas materias que nuestro ordenamiento reserva a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, contraviniendo así lo establecido en el artículo 65, inciso cuarto, N° 6, de la Constitución Política de la República.

Valparaíso, 6 de mayo de 2020.

Miguel Landeros Perkic
Secretario General de la Cámara de Diputados



2

PROYECTO DE LEY QUE COMPLEMENTA LOS BENEFICIOS DE LA LEY 21.2217, PERMITIENDO UN RETIRO COMPLEMENTARIO ENTRE UN 5 A UN 10 POR CIENTO DEL TOTAL DE LOS FONDOS DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES DE AHORRO PREVISIONAL, EN LA FORMA QUE INDICA, INCORPORANDO UN INCISO TRANSITORIO NUEVO EN EL DECRETO LEY 3.500

Considerando:

La situación actual del País ante la crisis sanitaria producida por el Covid-19, ha significado un enorme esfuerzo por parte del Congreso nacional y del Poder Ejecutivo, consistente en la tramitación de una serie de medidas extraordinarias que permitan hacer frente al escenario actual y también a lo que viene por delante, toda vez que en las proyecciones económicas del Banco Mundial, se prevé una contracción de casi el 3% para el PIB chileno durante el 2020, sumado a una recesión generalizada en Latinoamérica¹. El organismo también informó de un crecimiento negativo en la región, cercano al 4.6 %. De lo anterior podemos concluir que el escenario laboral y económico del país transitará por tiempos difíciles, lo que afectaría a miles de familias a nivel nacional.

El shock económico que viviremos requiere de medidas inmediatas que sean un alivio para quienes no podrán hacer sus vidas normales durante los próximos meses. En este marco, la Cámara de Diputados y Diputadas, junto con el Senado, han sido buzón de una serie de solicitudes materializada en proyectos de ley y de resolución, que han tenido por objeto proponer diversas medidas para enfrentar este escenario adverso.

En lo que respecta a esta propuesta, debemos destacar como antecedente los proyectos de resolución números 921 y 919, el Primero presentado Por el Diputado Cosme Mellado y el segundo por la Diputada Marcela Hernando.

El gobierno también ha presentado, tramitado y aprobado una serie de reformas de emergencia que permiten hacer frente a la crisis. Así, por ejemplo, se aprobó la ley 21.227, de protección al empleo por Covid-19.

Según lo contemplado, en esta, durante el período comprendido entre la declaración de Estado de Catástrofe, por calamidad pública, de fecha 18 de marzo de 2020, en virtud del decreto supremo N°

¹ Fuente disponible en: Emol.com - <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/04/12/982842/BancoMundial-preve-contraccion-PIB-Chile.html>





104, del Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, y la entrada en vigencia de la presente ley, los trabajadores afiliados al Seguro de Desempleo de la ley N° 19.728, cuyos empleadores hayan paralizado sus actividades por mutuo acuerdo o a consecuencia de un acto o declaración de autoridad o que hayan pactado la continuidad de la prestación de los servicios, podrán acceder a las prestaciones establecidas. Siempre que se haya dictado la resolución respectiva.

Esta suspensión de los efectos del contrato individual de trabajo implicará el cese temporal, por el período de tiempo que el acto o declaración de autoridad determine, de la obligación de prestar servicios por parte del trabajador y de la obligación de pagar la remuneración y demás asignaciones que no constituyan remuneración.

Los trabajadores afiliados al seguro de desempleo de la ley N° 19.728 que cumplan con las condiciones establecidas.

Tendrán derecho a la prestación establecida en los artículos 15 y 25 de la ley N° 19.728, siempre que registren tres cotizaciones continuas en los últimos tres meses inmediatamente anteriores al acto o declaración de autoridad (Estado de emergencia). También podrán acceder aquellos trabajadores que registren un mínimo de seis cotizaciones mensuales continuas o discontinuas durante los últimos doce meses, siempre que a lo menos registren las últimas dos cotizaciones con el mismo empleador en los dos meses inmediatamente anteriores al acto o declaración de autoridad.

No obstante lo anterior, las medidas pueden llegar a ser insuficientes. Es por esto que la siguiente propuesta tiene por objeto profundizar la propuesta desarrollada en los proyectos de resolución 921 y 919, como también del Proyecto de ley presentado por la Senadora Rincón, que solicitan, entre otras cosas, retirar entre el 5% y el 10% de los fondos previsionales.

Esta propuesta, si bien tuvo una buena recepción en la gente, no fue así en el gobierno lo que pudimos apreciar en diversas entrevistas de ministros. Uno de los argumentos más recurrentes para rechazar la idea radicaba en compararse con lo realizado en Perú, en el mismo marco de la crisis.

Con el objeto de hacer un contrapunto con lo expresado en el párrafo precedente, cabe destacar primero que el Congreso de Perú aprobó la posibilidad de que trabajadores peruanos puedan retirar hasta el 25 % del dinero que tienen en las Administradoras de Fondos de Pensiones, con un tope de 12.900 soles, unos 3.685 dólares, según lo que se ha informado. La propuesta también considera un mínimo, equivalente a 1 unidad impositiva tributaria (4.300 soles o 1.228 dólares o 1.048.712 pesos²)

Este retiro, según lo que ha informado el gobierno peruano, sería de casi 4.500 millones de soles, es decir 1.285 millones de dólares.

La propuesta con la que hemos insistido, tanto Diputados como senadores, es distinta, partiendo de la base que el porcentaje solicitado para el retiro de fondos en menos de la mitad de lo aprobado por el congreso Peruano.

²Cambio considerado con fecha 15 de abril a 854 pesos



Este retiro de hasta un máximo de 10% de los de los ahorros destinados a pensiones de todos los afiliados, puede materializarse por medio de la incorporación de un artículo transitorio al decreto ley 3.500, que tenga una duración determinada.

Esta propuesta, tal como mencionamos anteriormente, complementa la ley 21.227, en los casos como:

1. **Trabajadores dependientes desvinculados o con suspensión de contrato y que cumplan con los requisitos para acogerse al seguro de cesantía.**
2. **Trabajadores dependientes desvinculados o con suspensión de contrato y que no cumplan con los requisitos para acogerse al seguro de cesantía.**
3. **Trabajadores independientes o informales.**

En el primer caso, la propuesta tiene como objetivo que fondos de pensiones se usen para cubrir la diferencia entre lo pagado por el AFC y el 70% del sueldo del trabajador. En el segundo, se propone el pago del 70% del sueldo durante el periodo de emergencia, o hasta agotar el 10% de los ahorros.

Para el tercer caso, es decir, para trabajadores Independientes o informales, se proponen dos opciones:

- a) Que puedan hacer un único giro por monto de hasta el 5% de sus ahorros.
- b) Que puedan recibir, en 5 cuotas una remuneración con cargo a sus fondos previsionales del 70% del promedio de sus últimas 6 remuneraciones, o una remuneración de \$ 300.000 pesos; no pudiendo exceder la suma pagada el equivalente al 10% del saldo acumulado en la AFP.

Respecto a la disminución en la pensión futura de quienes accedan a este beneficio, preocupación que ha expresado el gobierno, debe tomarse en consideración que una persona próxima a retirarse vería disminuida su pensión en aproximadamente un 5%; mientras que quien recién esté iniciando su vida laboral, la vería disminuida en no más de un 1,5%; en caso que el retiro fuese por un monto más cercano a 10%, entonces estas disminuciones serían de un 10 y un 3% respectivamente.

Para ejemplificar lo anterior podríamos decir que si un sujeto X tiene 50 millones en su AFP, le correspondería una pensión de \$ 200.000. Si X hubiese retirado el 5% de sus ahorros, tendría a su disposición \$ 2.500.000, y su pensión disminuiría a \$ 190.000. Si X recién estuviese comenzando su vida laboral, entonces su pensión disminuiría en \$ 3.000 pesos³.

Otro ejemplo que podríamos dar es el de un sujeto Y, el cual se pensionará en mayo. Este sujeto tenía 70 millones a inicios de febrero, lo que le daba derecho a una pensión aproximadamente \$

³ Suponiendo rentabilidad del 3% y mejora salarial del 1,5%, más una densidad de cotizaciones constante.



300.000 mensual. En el último mes el sujeto Y ha perdido 8,5 millones, por lo que su pensión disminuirá a \$ 263.000, esto solo a causa de las pérdidas del fondo B en que está. Si el sujeto Y hubiese sacado el 5%, entonces su pensión hubiese disminuido a \$ 282.000, teniendo a su disposición \$ 3.500.000⁴.

Finalmente, y para establecer claramente como esta propuesta se complementa con lo ya aprobado por el Congreso nacional en la ley de protección al empleo, podemos ejemplificar de la siguiente forma:

Un sujeto Z, tiene un sueldo bruto de \$ 600.000 mensuales. En la primera columna de la Tabla 1 se muestra cuáles serían los aportes que recibiría del AFC. En la segunda columna se muestran cuáles serían los aportes con cargo a sus fondos de la AFP. Como se puede observar, lo que hacen estos aportes es estabilizar los ingresos de Z en \$ 420.000, es decir, el 70% del sueldo que percibía antes de que le suspendieran el contrato⁵.

Tabla 1:

	Aporte AFC	Aporte Fondos AFP
Mes 1	420.000	0
Mes 2	330.000	90.000
Mes 3	300.000	120.000
Mes 4	270.000	150.000
Mes 5	240.000	180.000
Total aportado	1.560.000	540.000

El impacto potencial que esto podría tener en la economía, ante el supuesto de un uso generalizado podría ascender a los US\$ 15.000 millones. Entendiendo que esto no ocurrirá, es decir, que no habrá un uso generalizado, sino que esto será aprovechado solo por los afectados, estimamos que este mecanismo podría inyectar cerca de 3.000 millones de dólares extras a la economía nacional.

⁴ Se consideró una persona que hubiese cotizado en el fondo B, con pérdida del 13% durante Marzo

⁵ Cálculo hecho en base a la cobertura propuesta para el grupo de trabajadores con suspensión de contrato o desvinculación que tienen derecho al seguro de cesantía.



PROYECTO DE LEY

Artículo Único.- Incorpórese al Decreto ley 3.500 que establece un nuevo sistema de pensiones, en las disposiciones transitorias, el siguiente artículo 19 nuevo:

Producto de la Crisis Sanitaria, derivada de la Pandemia de Covid-19, establézcase de forma extraordinaria y hasta por un plazo de no más de siete meses desde dictado el estado de excepción, los siguientes beneficios:

- 1.- Permitase el retiro voluntario de los fondos de las cuentas individuales de ahorro previsional, el cual no podrá ser de menos de 5 ni más de 10 por ciento del total.
- 2.- Este retiro deberá ser solicitado y su pago se realizará de forma parcelada, como un complemento a lo establecido en la ley 21.227, en el caso que la solicitud para retirar fondos sea de un 10 por ciento. Si se solicitare el monto mínimo, este pago se realizará íntegramente en una sola oportunidad.
- 3.- Podrán postular a este beneficio:
 - a) Trabajadores dependientes desvinculados o con suspensión de contrato y que cumplan con los requisitos para acogerse al seguro de cesantía.
 - b) Trabajadores dependientes desvinculados o con suspensión de contrato y que no cumplan con los requisitos para acogerse al seguro de cesantía.
 - c) Trabajadores independientes o informales

Handwritten signatures and names of legislators:

- ① Cosme Mellado Pino
H. Diputado de la República
- ② Marcela Hernando Pérez
H. Diputada de la República
- ③ Jenny Álvarez
- ④ [Signature]
- ⑤ Caroline Marzari
- ⑥ Leo Soto
- ⑦ [Signature]
- ⑧ [Signature]
- ⑨ [Signature]