INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL PROYECTO DE "REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE, EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, UNA DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL FINANCIAMIENTO PARA FINES PREVISIONALES Y UNA GARANTÍA SOBRE LA PROPIEDAD DE LOS FONDOS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL DE LAS Y LOS AFILIADOS(AS)"

BOLETIN N° 14.921-07-01

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario el proyecto individualizado en el epígrafe, iniciado en mensaje de S.E. el Presidente de la República.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) La idea matriz o fundamental del proyecto consiste en establecer que el financiamiento de las prestaciones de seguridad social se realizará con aportes fiscales y cotizaciones, en la forma que establezca la ley. Estableciendo la destinación específica de este financiamiento para fines previsionales. Respecto de los fondos de capitalización individual, se garantiza siempre la propiedad del afiliado(a) respecto de los ahorros de ese componente, sin que la ley pueda expropiar o afectar dichos ahorros.

2) Quórum de votación.

De conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política de la República, el artículo único, contenido en esta reforma constitucional, requiere para su aprobación del voto conforme de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

3) Requiere trámite de Hacienda.

No.

Firmado electrónicamente
https://extranet.camara.cl/verificardoc
Código de verificación: 8EDDD2DCC58ABCB2

Firmado por Patricio Alberto Velásquez Weisse
Fecha 24/08/2022 15:03:14 CLT

4).- <u>Disposiciones o indicaciones rechazadas</u>

Se rechazó la indicación siguiente:

- De los (a) señores (a) Jorge Alessandri, Gustavo Benavente, Camila Flores, Andrés Longton, Luis Sánchez.

Al artículo único del proyecto de reforma, para **reemplazar el inciso segundo**, por uno del siguiente tenor:

"Las cotizaciones **previsionales obligatorias** tanto presentes como futuras, permanecerán en todo momento en la propiedad del cotizante, tanto en capital como en rentabilidad, las cuales serán acreditadas en cuentas individuales de capitalización cuyos fondos serán heredables, imprescriptibles, inembargables e inexpropiables y no podrán ser objeto de nacionalización o estatización en ninguna circunstancia.".

5) Modificaciones introducidas por la Comisión y calificación de las normas incorporadas

No hubo.

6) **El proyecto fue aprobado en general** con los votos a favor de los (as) diputados (as) señores (as) Karol Cariola (Presidenta), Jorge Alessandri, Gustavo Benavente, Miguel Angel Calisto, Camila Flores, Marcos Ilabaca, Raúl Leiva, Andrés Longton, Catalina Pérez, Luis Sánchez, Leonardo Soto y Gonzalo Winter. Votó en contra la diputada Pamela Jiles. (12-1-0).

6**) Se designó Diputado Informante al señor Raúl Leiva**

****

I.- <u>ANTECEDENTES GENERALES.</u>

El mensaje de S.E. el Presidente de la República entrega los siguientes fundamentos:

"ANTECEDENTES

Nuestro sistema de pensiones está compuesto por un pilar no contributivo o solidario, uno contributivo, y uno de ahorro previsional voluntario. El primero, regulado en la ley N° 20.255, de 2008, y modificado recientemente a través de la ley Nº 21.419, de 2022, que crea la Pensión Garantizada Universal (PGU),

establece un sistema de pensiones solidarias como complemento del pilar contributivo o de ahorro individual. La PGU reemplaza los beneficios de la Pensión Básica Solidaria de Vejez y Aporte Previsional Solidario de Vejez, por un beneficio de pensión para todas las personas mayores de 65 años que no pertenezcan al 10% más rico de la población de 65 años o más, que acrediten residencia de al menos 20 años en el territorio de la República de Chile, y que perciban una pensión menor a la pensión superior ($1.000.000). El monto del beneficio dependerá del valor de la pensión base, llegando a $185.000 para quienes tengan una pensión base menor o igual a $630.000. Asimismo, el monto de la Pensión Básica Solidaria de Invalidez se iguala al monto de la PGU y se aumenta su cobertura del 60 al 80% más vulnerable de la población.

El pilar contributivo, regulado en el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, establece un componente de capitalización individual administrado por privados. De acuerdo con este pilar, las cotizaciones obligatorias de las y los trabajadores(as) son recaudadas por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las que imputan estas cotizaciones en cuentas personales y luego invierten los recursos en instrumentos financieros. Las y los afiliados(as) mantienen propiedad sobre los montos aportados, que se rentabilizan a fin de incrementar el fondo con cargo al cual se otorgan los beneficios previsionales establecidos en la ley, a partir de contribuciones definidas. Lo anterior implica, además, que los fondos ahorrados son heredables siempre que se esté en alguna de las siguientes situaciones: (1) Mientras él o la causante esté en la etapa activa, dará lugar a herencia si fallece a causa de accidente laboral o enfermedad de carácter profesional, o cuando no tenga beneficiarios(as) de pensión de sobrevivencia (cónyuge, conviviente civil, hijos(as), padre/madre de hijos(as) no matrimoniales, padre/madre del afiliado(a) fallecido(a); (2) Tras jubilar, la heredabilidad de los fondos dependerá de la modalidad de pensión escogida. En el caso de la renta vitalicia, las y los pensionados(as) entregan la propiedad de la totalidad de sus fondos previsionales a las compañías de seguro, renunciando con ello a la posibilidad de darlos en herencia (sin perjuicio del pago de pensiones de sobrevivencia, de conformidad a la ley). Tratándose de la modalidad de retiro programado, solo habrá herencia cuando no haya beneficiarios(as) de pensiones de sobrevivencia y existan fondos remanentes.

Finalmente, nuestro sistema también contempla un pilar de ahorro previsional voluntario, regulado, asimismo, por el precitado Decreto Ley N° 3.500.

Durante los últimos años, se ha construido un amplio consenso en torno a la necesidad de reformar nuestro sistema de pensiones, debido a la insuficiencia de las pensiones actuales, la falta de seguridad social o solidaridad del sistema, y su profunda crisis de legitimidad. Muestra de ello son las reformas fallidas que han existido en las administraciones anteriores y las movilizaciones sociales.

Sin embargo, con ocasión de algunas de las alternativas de reforma que se han promovido en los últimos años, en el debate público se ha levantado una preocupación respecto del destino de los fondos previsionales de las y los

trabajadores(as) que corresponden a sus cuentas de capitalización individual y la propiedad sobre ellos.

FUNDAMENTOS

La presente reforma constitucional busca hacerse cargo de la preocupación existente por los fondos ahorrados al día de hoy por las y los trabajadores(as) en sus cuentas de capitalización individual frente a una futura reforma de pensiones. Tal como se ha manifestado desde el comienzo de la campaña presidencial, este Gobierno tiene un absoluto compromiso con el respeto de la propiedad de los fondos de pensiones ahorrados en las cuentas de las y los trabajadores(as) que se rigen por el Decreto Ley N° 3.500, de 1980.

Establecer expresamente el derecho de propiedad sobre los fondos ahorrados en las cuentas de capitalización individual en la Constitución implica dotarlo de un nivel de protección adicional, excluyendo además la posibilidad de expropiarlos por ley. Esta restricción, de carácter absolutamente extraordinario en nuestro ordenamiento jurídico, se incorpora de manera explícita con el fin de otorgar completa certeza a las y los afiliados(as) sobre la inexpropiabilidad de sus ahorros previsionales.

Como consecuencia de esta garantía, la heredabilidad de estos fondos se seguirá rigiendo por las reglas antes descritas.

Asimismo, de acuerdo con la regulación actual, los fondos son inembargables por regla general, con excepción de las cuentas de ahorro voluntario reguladas en el artículo 21 del Decreto Ley N° 3.500 y las excepciones legales que establece el mismo decreto ley para efectos de la inversión de los recursos de los Fondos de Pensiones.

CONTENIDO

La reforma constitucional que se propone agrega dos párrafos nuevos al artículo 19 Nº 18 de la Constitución Política de la República. El primero de ellos establece que el financiamiento de las prestaciones de seguridad social se realizará con aportes fiscales y cotizaciones, en la forma que establezca la ley. Adicionalmente, incluye la destinación específica de este financiamiento para fines previsionales, a fin de reforzar la protección a los aportes para la seguridad social que otorga el segundo párrafo que se agrega. Se especifica también, que dentro de los fines previsionales se comprenderán la administración de los fondos y el pago de pensiones alimenticias, en la forma que determine la ley.

El segundo párrafo que se incorpora señala que, sin perjuicio de otros componentes de seguridad social que puedan integrar el sistema, en el caso del componente de capitalización individual, se garantizará siempre la propiedad del afiliado(a) respecto de los ahorros de ese componente, sin que la ley pueda expropiar o afectar dichos ahorros. Ello implica el reconocimiento de la propiedad tanto sobre las cotizaciones destinadas a este fin, como sobre las rentabilidades que de ellas emanen.

Por las razones expuestas someto a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E R E F O R M A
C O N S T I T U C I O N A :

“Artículo único.- Agrégase al numeral 18° del artículo 19 del Decreto Supremo N° 100 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, los siguientes párrafos cuarto y quinto, nuevos, pasando el actual párrafo cuarto a ser sexto:

“Las prestaciones de seguridad social se financiarán con aportes fiscales y cotizaciones obligatorias, en la forma y condiciones que establezca la ley. Los fondos originados en las cotizaciones obligatorias deberán destinarse única y exclusivamente a fines previsionales. Para estos efectos, también se entenderán dentro de los fines previsionales la administración de los fondos y el pago de pensiones alimenticias, en la forma que determine la ley.

Sin perjuicio de los componentes propios de la seguridad social que integren el sistema, se garantizará siempre la propiedad del afiliado(a) respecto de los ahorros provenientes de la capitalización individual, sin que la ley pueda expropiar dichos ahorros.”.”.

II.- DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR DEL PROYECTO.

Sesión N° 12 de 4 de mayo de 2022.

El **señor Jackson** (Ministro Secretario General de la Presidencia) expone y acompaña presentación cuyo contenido se inserta a continuación.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO
REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El artículo 19 N° 18 de la Constitución consagra el derecho a la seguridad social.

En el mundo, más de 130 países consagran constitucionalmente el derecho a la seguridad social de forma explícita, considerando en general los siguientes elementos:

1. Definición del derecho a la seguridad social y eventualmente la determinación de los riesgos cubiertos, las prestaciones a las que da lugar y la población a la que se garantiza este derecho.

2. Rol del Estado y distribución de competencias.

3. Origen y uso de los recursos para el resguardo de los derechos y la sostenibilidad del gasto público.

4. Participación de trabajadores(as), empleadores(as) y usuarios en el diseño y/o gobernanza del sistema.

5. Participación de privados en el sistema de seguridad social.
6. Otros elementos: principios rectores.

Sistemas de Pensiones

En el mundo existen distintos sistemas de pensiones. Su finalidad es asegurar protección frente a los riesgos que representa la vejez, la invalidez, el desempleo y otros.

La mayoría de los sistemas en el mundo son mixtos, y el componente de capitalización individual tiene un rol complementario, menor al que contempla nuestro actual sistema.

Asimismo, existen distintos modelos institucionales para la administración y pago de las pensiones.

El actual sistema de pensiones chileno está compuesto por tres pilares:

- Pilar no contributivo o solidario
- Ahorro voluntario
- Pilar contributivo

1. Pilar no contributivo o solidario:

- Establece un sistema de pensiones solidarias como complemento del pilar contributivo.
- Regulado por la ley N° 20.255 de 2008.
- Modificado por la ley N° 21.419 que creó la PGU.

2. Pilar de ahorro voluntario

- Permite complementar los fondos previsionales con el fin de mejorar el monto o adelantar la pensión de vejez
- Regulado por el decreto ley N° 3.500

3. Pilar contributivo

- Componente de capitalización individual (10%)
- Administrado por las AFP, las que recaudan las cotizaciones e invierten los fondos.
- Los afiliados tienen propiedad sobre los fondos de este componente, pagadero en forma de pensiones.

Por tanto, estos fondos son heredables sólo en ciertos casos:

- En la etapa activa
- Después de la jubilación (según la modalidad de la pensión)

Contexto del proyecto: Existe consenso sobre la necesidad de reformar nuestro sistema de pensiones. Algunas de sus deficiencias son:

- Pensiones bajas
- Bajas tasas de reemplazo
- Desigualdad de género y por ingresos
- Falta de solidaridad

- Crisis de legitimidad

El Gobierno se encuentra actualmente trabajando en una reforma integral que materialice el derecho a la seguridad social y dé solución a los problemas del actual sistema.

El proceso de reforma contempla:

- Diálogos sociales tripartitos con encuentros regionales
- Comité interministerial de Pensiones
- Comité Ejecutivo de Pensiones, el que sesiona trabajo en submesas temáticas interministeriales.

En este contexto, ha surgido preocupación sobre el destino de los fondos correspondientes al Pilar Contributivo, en las dos etapas de la reforma al sistema de pensiones:

- En la transición al nuevo sistema
- En el funcionamiento en régimen del nuevo

El Gobierno está comprometido con la propiedad de los afiliados sobre los fondos en sus cuentas de capitalización individual en ambas etapas. El traspaso al nuevo sistema siempre se asegurará la propiedad sobre los fondos ahorrados en el actual sistema. En aquella componente de capitalización individual que contemplen futuras cotizaciones, se respetará de la misma forma la propiedad de dichos ahorros.

Este proyecto busca otorgar certeza adicional y por vía constitucional sobre:

- La propiedad de las y los afiliados(as) sobre los fondos existentes en sus cuentas de capitalización individual
- La heredabilidad de los fondos, en la forma que establece la ley

Si bien se trata de un elemento anómalo en el contexto comparado constitucional, y que su aprobación no tiene un impacto jurídico significativo, esta reforma busca atender a las preocupaciones políticas surgidas en el debate público, como complemento al núcleo de la regulación constitucional de seguridad social.

<u>Contenido del proyecto</u>

El proyecto propone agregar dos párrafos al artículo 19 N° 18 de la actual Constitución

El primer párrafo se refiere a dos materias:

Primero, establece que las prestaciones de seguridad social se financiarán con aportes fiscales y cotizaciones obligatorias, en la forma que establezca la ley.

Segundo, dispone que los fondos originados en cotizaciones obligatorias deberán destinarse única y exclusivamente a fines previsionales, dentro de los

cuales se incluye la administración de los fondos y el pago de pensiones alimenticias (boletín N° 14.946-07)

El segundo párrafo que se propone incorporar dispone:

Primero, que se garantizará siempre la propiedad del afiliado sobre los ahorros del componente de capitalización individual.

Segundo, que la ley no podrá expropiar los ahorros provenientes de dicho componente.

Con ello, se reconoce la propiedad tanto sobre las cotizaciones individuales como sobre las rentabilidades que ellas produzcan.

El diputado **señor Sánchez** valora esta discusión. Pregunta por qué se tramita lo relativo al uso de fondos para el pago de pensiones en esta instancia y, paralelamente, por vía legal, en el proyecto de ley presentado ante el Senado. Seguidamente, se refiere a la posibilidad de garantizar la heredabilidad como manifestación del derecho de propiedad, y si existe voluntad para disponer esta garantía en la propuesta constitucional que está en curso.

Por su parte, la diputada **señora Flores** pregunta si se va a hacer presente una mayor urgencia a la tramitación de esta iniciativa, y si la Comisión va a participar de la discusión sobre el proyecto de ley, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, que modifica la ley N° 14.908, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, en materia de responsabilidad parental y pago efectivo de las deudas por pensiones de alimentos. Boletín N°14.946-07.

A continuación, el diputado **señor Alessandri** valora que exista conciencia de la importancia de disminuir la incertidumbre sobre esta materia y, en tal sentido, que se aclare que son recursos inexpropiables, inembargables y heredables. Menciona que hace falta disponer la posibilidad de elegir la administración. Espera que la propuesta de Constitución Política recoja estos aspectos. Hace hincapié en la experiencia argentina, en la que el Estado – sin expropiar expresamente- comenzó a administrar y financiar deuda con dichos fondos.

Finalmente, enfatiza que cualquier cambio debe incentivar la formalidad en materia laboral.

Por último, el diputado **señor Ilabaca** expresa su disconformidad con este proceso de discusión, pues la instancia para analizar esta materia es la propia Convención Constituyente. Asimismo, cuestiona ciertos aspectos técnicos, o la inconveniencia de establecer el derecho de propiedad sobre bienes particulares.

Respondiendo a las diversas inquietudes, el **señor Jackson** (Ministro Secretario General de la Presidencia) expresa que la referencia al pago de pensiones alimenticias es necesaria para que exista coherencia entre la disposición constitucional y la normativa legal en tramitación.

Aclara que el modelo de pensiones aún está en preparación, pero que el espíritu de la reforma no pretende innovar en materia de heredabilidad.

Finalmente, destaca que se podría evaluar una urgencia mayor.

Sesión N° 14 de 11 de mayo de 2022.

La **señora Jara** (Ministra del Trabajo y Previsión Social) expone y acompaña presentación, cuyo contenido se inserta a continuación:

Objetivo del proyecto de reforma constitucional

Con fecha 18 de abril de 2022, ingresamos a la Cámara de Diputadas y Diputados un proyecto de reforma constitucional que establece, en el marco de la seguridad social, una destinación específica del financiamiento para fines previsionales y una garantía sobre la propiedad de los fondos de capitalización individual de las y los afiliados(as), correspondiente al Boletín N°14.921-07.

El proyecto de reforma constitucional introduce una modificación al artículo 19 N°18 de la Carta Fundamental, dotando de una protección adicional al derecho de propiedad sobre los fondos ahorrados en las cuentas de capitalización individual, ya que establece a nivel constitucional la propiedad sobre dichos fondos y excluye la posibilidad de expropiarlos por ley.

De igual manera, consagra a nivel constitucional la destinación específica a seguridad social a que están afectos los ahorros previsionales.

Se especifica también, que dentro de los fines previsionales se comprenderán la administración de los fondos y el pago de pensiones alimenticias, en la forma que determine la ley.

Antecedentes

Tanto en la doctrina como la jurisprudencia están contestes en que las y los afiliados(as) tienen un derecho de propiedad sobre los ahorros previsionales depositados en sus cuentas de capitalización individual. En apoyo de esta posición se plantean, entre algunos, los siguientes argumentos:

Los afiliados poseen cuentas individuales (artículos 17 y 20 del DL N°3.500, de 1980).

El patrimonio de cada Fondo de Pensiones es un patrimonio independiente y diverso del patrimonio de la AFP, sin que ésta tenga dominio sobre aquellas (artículo 33 del DL N°3.500, DE 1980).

El derecho de propiedad que las o los afiliados(as) tienen sobre los ahorros acumulados en cuentas individuales presenta características determinadas:

“Su propósito concreto, al tenor de las normas del Decreto Ley Nº 3.500, es financiar la respectiva pensión de su titular; pero tal destinación determinada también le genera el derecho incorporado a su patrimonio, en virtud de la relación jurídica que lo une con el Sistema de Pensiones de Vejez, Invalidez y

Sobrevivencia, de obtener los beneficios que regula el Título VI del tantas veces citado Decreto Ley Nº 3.500. Mientras no se obtiene el fin perseguido, su administración le corresponde a sociedades anónimas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones, reguladas en el Título IV del Decreto Ley Nº 3.500" (STC 334, c. 7º).

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN

Propuesta de modificación	Constitución modificada
"Artículo único.- Agrégase al numeral 18° del artículo 19 del Decreto Supremo N° 100 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, los siguientes párrafos cuarto y quinto, nuevos, pasando el actual párrafo cuarto a ser sexto: **"Las prestaciones de seguridad social se financiarán con aportes fiscales y cotizaciones obligatorias, en la forma y condiciones que establezca la ley. Los fondos originados en las cotizaciones obligatorias deberán destinarse única y exclusivamente a fines previsionales. Para estos efectos, también se entenderán dentro de los fines previsionales la administración de los fondos y el pago de pensiones alimenticias, en la forma que determine la ley.** **Sin perjuicio de los componentes propios de la seguridad social que integren el sistema, se garantizará siempre la propiedad del afiliado(a) respecto de los ahorros provenientes de la capitalización individual, sin que la ley pueda expropiar dichos ahorros.".".**	Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas: (...) 18º.- El derecho a la seguridad social. Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. Las prestaciones de seguridad social se financiarán con aportes fiscales y cotizaciones obligatorias, en la forma y condiciones que establezca la ley. Los fondos originados en las cotizaciones obligatorias deberán destinarse única y exclusivamente a fines previsionales. Para estos efectos, también se entenderán dentro de los fines previsionales la administración de los fondos y el pago de pensiones alimenticias, en la forma que determine la ley. Sin perjuicio de los componentes propios de la seguridad social que integren el sistema, se garantizará siempre la propiedad del afiliado(a) respecto de los ahorros provenientes de la capitalización individual, sin que la ley pueda expropiar dichos ahorros. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social;

Conclusiones

- Los ahorros previsionales provenientes de la capitalización individual no podrán expropiarse por ley.

- Se garantizará siempre la propiedad de las y los afiliados(as) de los ahorros del componente de capitalización individual.

Concluye que, actualmente, el derecho de propiedad se encuentra protegido en la Constitución Política, y reitera la opinión -consistente y permanente- del Ejecutivo en esta materia, en torno a que no hay ni ha habido intención alguna de expropiar dichos fondos ahorrados por los trabajadores y trabajadoras a través de la capitalización individual.

El diputado **señor Alessandri** pide un informe a la Biblioteca del Congreso Nacional sobre los alcances constitucionales del proyecto de reforma constitucional, específicamente, analizar aspectos concordantes con el decreto ley N° 3500, del año 1980; aspectos novedosos, y si sería efectiva la interpretación que se ha expresado en torno a que la redacción eventualmente restringiría el uso de los recursos previsionales en relación con la normativa vigente.

- Así se acuerda.

Por su parte, el diputado **señor Leonardo** Soto estima que no es necesario un proyecto de reforma constitucional que busque garantizar la no expropiación de los fondos de capitalización individual. A su juicio, subyace la intención de infundir temor infundado por parte de partidos de Derecha ¿Por qué se presenta un proyecto para asegurar un hecho que no es real?

Seguidamente, pregunta sobre los diversos instrumentos de seguridad social que se encuentren vigentes, que sean de carácter solidario, se financien con cotizaciones previsionales individuales de cargo del trabajador o del empleador, sin afectar la propiedad individual, y cómo opera la solidaridad en estos casos

La **señora Jara** (Ministra del Trabajo y Previsión Social) explica que es de la esencia de la seguridad social estar constituida como un derecho humano, en el cual la sociedad absorbe los riesgos que las personas enfrentan dentro de su ciclo vital.

El sistema previsional chileno de características individuales, en doctrina y en los hechos, constituye un sistema de seguro privado, no alineado con la seguridad social dado que los riesgos del envejecimiento se absorben individualmente, reflejando las trayectorias laborales de las personas.

Sin duda el tránsito a un verdadero sistema de seguridad social requiere un cambio cultural y normativo. Se está buscando construir a través de un diálogo tripartito, presentar un proyecto de reforma a las pensiones que refleje el derecho humano a la seguridad social, y estar destinado a mejorar las pensiones actuales y futuras.

Seguidamente, ofrece ejemplos de mecanismos vigentes en materia de seguridad social que reconocen diversos tipos de instrumentos y combinaciones:

- Ley N° 16.744, sobre “Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, constituye un seguro de reparto, solidario, y sostenible; consta de prestaciones preventivas de salud laboral, prestaciones médicas, y otorga pensiones de invalidez y de sobrevivencia. Se financia través de cotizaciones del empleador, con un fondo sostenible en el tiempo, y la prestación se recibe sin copago. Expresa solidaridad, pues, se contribuye de acuerdo con la capacidad y se recibe la prestación de acuerdo con la necesidad. Tiene asegurada tasas de reemplazo, la pensión en relación al último salario.

- Seguro para el Acompañamiento de los Niños y Niñas (SANNA), orientado a otorgar permiso a padres o madres ante enfermedades graves de los hijos, con fines solidarios.

- Fonasa, financiada con cotizaciones de cargo del trabajador, con criterios de solidaridad.

- Seguro de Cesantía (2002), que comprende una cuenta individual del trabajador y el Fondo de Cesantía Solidario. En ambas modalidades confluyen aportes patronales, de trabajadores y del Estado. Hace presente la reforma del seguro de cesantía frente a dificultades de acceso.

Complementando la intervención de la Ministra, el **señor Leonardo Soto** pide un informe a la Biblioteca del Congreso Nacional sobre los diversos mecanismos solidarios de seguridad social que se encuentran vigentes, que se financian con cotizaciones previsionales individuales de cargo del trabajador o del empleador; cómo opera la solidaridad; con mención expresa si implican expropiación de fondos o no.

- Así se acuerda.

El **señor Macías** (Superintendente de Pensiones) expone y acompaña presentación, cuyo contenido se inserta a continuación:

Régimen jurídico actual referido a la propiedad de los fondos de pensiones

Marco constitucional

El artículo 19 N° 18° de la Constitución Política de la República (CPR) establece lo siguiente: “(…) La Constitución asegura a todas las personas: (…) El derecho a la seguridad social. (…) Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. (…) La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. (…) El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social”.

Analizando estas materias, el Tribunal Constitucional (TC) ha establecido que: “La propiedad que tiene el afiliado sobre sus fondos previsionales que conforman su cuenta individual presentan determinadas características especiales. Se trata de un dominio sobre cosas incorporales, pues su objeto son derechos. Su propósito concreto (…) es financiar la respectiva pensión de su titular (…)”. (Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 334, de 21 de agosto de 2001, considerando 7°)

La doctrina constitucional ha señalado, respecto de la propiedad de los fondos de pensiones, que: “(…) En el caso del contenido esencial del derecho de

propiedad se encuentra su función social, una de cuyas manifestaciones es cuanto exijan los intereses generales de la Nación. Por su parte, el contenido esencial del derecho a la seguridad social comprende la garantía que debe otorgar el Estado respecto del "acceso de todos los habitantes a prestaciones básicas y uniformes". Entonces, las prestaciones previsionales están dirigidas a cubrir los estados de necesidad de toda la población y la intención en su otorgamiento es asegurar la vida digna a los afiliados". (Profesor Dr. Humberto Nogueira Alcalá, Informe en Derecho, p. 21-22, para Rol 7442-2019, TC).

Continúa el profesor Nogueira señalando que: "Ello exige reconocer que en esta materia específica, los atributos del derecho de propiedad, asumen limitaciones especiales o extraordinarias en forma temporal, para hacer posible la conformación de los fondos previsionales y lograr efectiva y eficazmente brindar las prestaciones propias de la seguridad social". (op. cit. P. 25)

De esta forma, de la jurisprudencia del TC y la doctrina citadas, se puede concluir que existe propiedad de los fondos de pensiones acumulados en las cuentas de capitalización individual, los cuales tienen una destinación especial, siendo ésta el financiamiento de futuras pensiones.

Dicho fin se vincula con el deber del Estado de asegurar el derecho a la seguridad social y, en definitiva, la dignidad de la persona humana.

Marco legal de las cotizaciones de los trabajadores(as)

Los afiliados al Sistema tienen la obligación de cotizar en una cuenta individual, cuyo único fin es financiar las pensiones establecidas en la Ley. Dichas cotizaciones provienen de sus remuneraciones y rentas imponibles (artículo 2°, 17° y 51, D.L. N° 3.500).

Las cotizaciones establecidas en la Ley deberán ser declaradas y pagadas por el empleador, el trabajador independiente, el afiliado voluntario o la entidad pagadora de subsidios, según corresponda, en la administradora de fondos de pensiones a que se encuentre afiliado el trabajador(a) (artículo 19°, D.L. N° 3.500).

Las administradoras deben recaudar las cotizaciones, abonarlas en las respectivas cuentas de capitalización individual y en las cuentas de ahorro voluntario de sus afiliados, según corresponda, e invertir dichos recursos de acuerdo a lo que dispone la ley (inciso décimo, artículo 23, D.L. N° 3.500).

Cada fondo de pensiones es un patrimonio independiente y diverso del patrimonio de la administradora (artículo 33 inciso primero del D.L. N° 3.500).

Los bienes y derechos que componen el patrimonio de los fondos de pensiones administrados por las AFP son inembargables, salvo en la parte originada por los depósitos en la cuenta de ahorro voluntario (cuenta 2) y por lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 34 del D.L. N° 3.500. (Artículo 20 D, inciso 4° 23 bis, 34, 35, 138 del D.L. N° 3.500).

Finalmente, los afiliados que cumplan los requisitos establecidos en la ley podrán disponer del saldo de su cuenta de capitalización individual con el objeto de constituir una pensión. (Inciso primero, artículo 61, 66, del D.L. N° 3.500)

Supervisión de los fondos en las cuentas de capitalización individual

Esta Superintendencia instruye y supervisa que la contabilidad de los fondos de Pensiones y de la administradora sean llevadas de manera independiente entre sí, elaborando Estados Financieros, auditados externamente, por separado para cada uno de ellos.

Asimismo, la Superintendencia realiza de manera continua fiscalizaciones con el fin de asegurar que los recursos de los fondos de pensiones se utilicen de acuerdo con lo establecido en la Ley, acciones que incluyen, entre otras, revisión y supervisión de:

- Los movimientos en las carteras de inversión mantenidas por los fondos de pensiones.
- Los egresos e ingresos de dinero desde las cuentas corrientes mantenidas por los fondos de pensiones.
- Los instrumentos custodiados a nombre de los fondos de pensiones.
- Los informes diarios a través de los cuales se monitorean las inversiones y la información financiera – contable de los fondos de pensiones.
- El registro en las cuentas personales de los afiliados de sus cotizaciones, rentabilidades y cualquier otro movimiento.
- El pago correcto y oportuno de los beneficios previsionales.

Comentarios de esta Superintendencia respecto del Proyecto de Reforma Constitucional Boletín N° 14.921-07

Esta Superintendencia considera positivo elevar a nivel constitucional el resguardo de los fondos de pensiones por medio de su inexpropiabilidad, en consideración a que la finalidad de aquéllos es formar parte de uno de los pilares para financiar pensiones, asegurando el ejercicio a la seguridad social y a la dignidad de la persona humana.

Respecto de la primera oración del inciso cuarto propuesto: “Las prestaciones de seguridad social se financiarán con aportes y cotizaciones

obligatorias, en la forma y condiciones que establezca la ley. (...)". Estimamos que debería incorporarse el pilar voluntario (APV).

Sobre la segunda oración del inciso cuarto propuesto; "los fondos originados en las cotizaciones obligatorias deberán destinarse única y exclusivamente a fines previsionales." Esta Superintendencia entiende que se refiere al capital acumulado y sus rentabilidades.

En relación con la expresión contenida en el inciso quinto propuesto: "(...) se garantizará siempre la propiedad del afiliado(a) respecto de los ahorros provenientes de la capitalización individual (...)". Se entienden incorporados los depósitos convenidos, APVs o cualquier otro instrumento de ahorro voluntario previsional que se contemple en el futuro.

El diputado **señor Leonardo Soto** expresa su inquietud respecto a que parte de las cotizaciones obligatorias sirvan para incrementar utilidades de los administradores de fondos, a la industria de la AFP.

El **señor Macías** manifiesta que existe una cotización adicional que se destina al financiamiento de la administradora de fondos previsionales. Expresa que por "administración de los fondos" se entiende la remuneración que administrador, sea este estatal, privado o ambos.

El diputado **señor Alessandri** destaca lo señalado en cuanto a que se entiende inexpropiable la cotización original y las rentabilidades obtenidas, considerando que el 75% constituye rentabilidad.

- El diputado señor Sánchez presenta indicación para incorporar un nuevo artículo segundo al proyecto de reforma constitucional, del siguiente tenor:

"Artículo segundo.- Agrégase en el inciso final del artículo 135 de la Constitución Política de la República, reemplazando la conjunción "y" que antecede la frase "los tratados internacionales", por una coma, la oración ", y la propiedad individual de los afiliados sobre los fondos previsionales regidos por el Decreto Ley N° 3.500 de 1980.".

La diputada **señorita Cariola** (Presidenta de la Comisión) propone invitar nuevamente y, en primer lugar, a los señores Juan Ignacio Gómez, Coordinador Congreso Nacional de Libertad y Desarrollo, y Jorge Barrera, académico de la Universidad de Chile por no haber alcanzado a exponer en esta sesión.

- Así se acuerda.

Sesión N° 16 de 18 de mayo de 2022.

El **señor Gómez** (Coordinador del Congreso Nacional de Libertad y Desarrollo) expone y acompaña presentación, cuyo contenido se inserta a continuación:

Contenido del proyecto de reforma constitucional. Posee un artículo único, el cual prescribe:

- Forma de financiar las prestaciones de seguridad social;
- Destino de las cotizaciones obligatorias; y
- Propiedad e inexpropiabilidad.

Sobre el Sistema de Capitalización Individual y Propiedad de los Fondos, señala ¿Por qué hay propiedad sobre los fondos de pensiones? Por un hecho simple: el ahorro previsional proviene del patrimonio del trabajador. De lo anterior, se sigue que el ahorro previsional está amparado por el Derecho de Propiedad, en toda su amplitud (en su propiedad y en los atributos o facultades esenciales del dominio).

Observaciones al boletín 14.921-07

El párrafo primero propuesto genera muchas dudas en su lectura y, particularmente, el alcance de incorporarla en la Constitución Política.

"Las prestaciones de seguridad social se financiarán con aportes fiscales y cotizaciones obligatorias, en la forma y condiciones que establezca la ley. Los fondos originados en las cotizaciones obligatorias deberán destinarse única y exclusivamente a fines previsionales. Para estos efectos, también se entenderán dentro de los fines previsionales la administración de los fondos y el pago de pensiones alimenticias, en la forma que determine la ley."

Por su parte, apunta que el párrafo segundo pareciera dar a entender que la capitalización individual no es parte de la seguridad social -lo que no comparte. Puntualiza que el sistema de seguridad social en Chile -desde el punto de vista normativo- tiene 3 partes: la capitalización individual obligatoria, la capitalización individual voluntaria, y el pilar solidario.

"*Sin perjuicio de los componentes propios de la seguridad social que integren el sistema, se garantizará siempre la propiedad del afiliado(a) respecto de los ahorros provenientes de la capitalización individual, sin que la ley pueda expropiar dichos ahorros."*

¿Cuál es el alcance de la garantía de propiedad? "se garantizará siempre la propiedad del afiliado(a) respecto de los ahorros provenientes de la capitalización individual"

Es necesario recordar que el Nº 18 del art. 19 de la Constitución Política no es susceptible de recurso de protección. Entonces, ¿cuál es la forma de garantizar la propiedad?

Posible lectura: ¿norma programática que determina futuras reformas?

Sin embargo, el proyecto no aborda el verdadero problema:

• No tiene sentido jurídico garantizar una propiedad que ya está protegida por el derecho de propiedad;

• La expropiación de los fondos no es un problema real, por las reglas de expropiación actualmente vigentes.

Agrega que la expropiación de fondos -tal como manifestara el diputado Leonardo Soto en la discusión- sería un poco ilusoria, porque sería "indemnizar dinero por dinero".

Enfatiza que el verdadero riesgo es la expropiación regulatoria:

• Para resguardar la propiedad, no basta con la garantía sobre el ahorro previsional;

• Debe asegurarse, también, respecto de todos los atributos del dominio: uso, goce y disposición (STC 334 del Tribunal Constitucional, caso "Rentas Vitalicias" [2001]).

Limitaciones al Derecho de Propiedad

• Art. 19 Nº 24 asegura la propiedad sobre toda clase de bienes, corporales e incorporales;

• Corresponde a la ley establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella;

• Y las limitaciones y obligaciones que se deriven de su función social (rol del DL Nº 3.500).

Sin embargo, el límite a los derechos no es absoluto.

Art. 19.- La Constitución asegura a todas las personas: Nº 26º.- La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

Entonces, ¿Cuál es la verdadera garantía para asegurar la propiedad de los ahorros previsionales?

Un sistema de pensiones que garantice no solo la propiedad del stock, sino también del flujo futuro, es decir, no debe perderse la "cadena de propiedad", esto es, que el aporte del trabajador sea, siempre, del trabajador.

Conclusiones

- En general, el proyecto adolece de una deficiente técnica legislativa: en general, es poco claro en qué es lo que prescribe.

- Contiene materias (en el párrafo primero) que no tratan sobre propiedad e inexpropiabilidad y no queda claro su fin (por ejemplo, lo relativo a pago de pensiones de alimenticias que podría tratarse separadamente).

- Las soluciones que propone el Gobierno no son consistentes con el problema que busca solucionar (principalmente, expropiación);

- Se necesita una mirada de largo plazo, que entregue garantías constitucionales sobre principios que aseguren la propiedad de los fondos y sus réditos.

El **señor Barrera** (académico de la Universidad de Chile- Universidad San Sebastián) expone y acompaña presentación, cuyo contenido se inserta a continuación:

Primeramente, propone incluir las cotizaciones "voluntarias", señalando que las cotizaciones obligatorias y voluntarias referidas son "las del respectivo afiliado"

Observaciones

La mera referencia a cotizaciones obligatorias podría excluir los APV, APVC y otros. Asimismo, el texto debiera referirse a las cotizaciones del respectivo afiliado, ya que de lo contrario podría "financiarse" las prestaciones de seguridad social de todos con los fondos de capitalización individual.

El proyecto de reforma constitucional señala:

"Las prestaciones de seguridad social se financiarán con aportes fiscales y cotizaciones obligatorias, en la forma y condiciones que establezca la ley (…)"

Debiese decir:

"Las prestaciones de seguridad social se financiarán con aportes fiscales, ***así como*** *cotizaciones obligatorias* ***y voluntarias del respectivo afiliado****, en la forma y condiciones que establezca la ley (…)"*

Sobre la inexpropiabilidad de los fondos, observa que es necesario limitar al legislador en la creación nuevas hipótesis de alimentos que se deban por ley y que se consideren como "fin previsional". Lo mismo respecto de los montos. La norma como está, podría permitir a un juez ordenar el pago de pensiones alimenticias aplicando directamente la Constitución Política.

Finalmente, en su opinión, es importante incorporar expresamente, y tal cual lo señala el Mensaje del ejecutivo, que los fondos continuarán siendo heredables. En este caso, obviamente ello debe limitarse a los casos en que dicha transmisión corresponda, para no alterar el Sistema de Renta Vitalicia.

El proyecto de reforma constitucional señala:

"Los fondos originados en las cotizaciones obligatorias deberán destinarse única y exclusivamente a fines previsionales. Para estos efectos, también se entenderán dentro de los fines previsionales la administración de los fondos y el pago de pensiones alimenticias, en la forma que determine la ley".

Debiese decir:

"Los fondos originados en las cotizaciones obligatorias deberán destinarse única y exclusivamente a fines previsionales. Para estos efectos, también se entenderán dentro de los fines previsionales la administración de los fondos; y el pago de pensiones alimenticias ***en los casos en la Constitución expresamente lo autorice****, así como* ***la transmisión por causa de muerte de los mismos en los casos que corresponda****, y en la forma que determine la ley."*

En relación con los "fines previsionales" (inciso segundo), analiza que la frase "*Sin perjuicio de los componentes propios de la seguridad social que integren el sistema"* permite al legislador despojar al trabajador de parte de la capitalización individual, pues basta que en un eventual nuevo sistema considere dicho despojo o expropiación como "componente propio de la seguridad social que integre el sistema" para poder hacerlo.

Finalmente, es importante que no sea solamente la ley la impedida de expropiar, sino que se incluya cualquier apropiación o despojo por parte del Estado –no solo expropiaciones–, realizado por cualquier medio.

El Proyecto de Reforma señala:

"Sin perjuicio de los componentes propios de la seguridad social que integren el sistema, se garantizará siempre la propiedad del afiliado(a) respecto de los ahorros provenientes de la capitalización individual, sin que la ley pueda expropiar dichos ahorros.".

Debiese decir:

"Se garantizará siempre la propiedad del afiliado(a) respecto de los ahorros provenientes ***de las cotizaciones obligatorias y voluntarias*** *de la capitalización individual* ***y los demás instrumentos de ahorro previsional****, los que* ***no podrán ser apropiados, expropiados, ni despojados por el Estado a través de mecanismo alguno****."*

En definitiva, propone el siguiente texto:

"*Las prestaciones de seguridad social se financiarán con aportes fiscales,* ***así como*** *cotizaciones obligatorias* ***y voluntarias del respectivo afiliado****, en la forma y condiciones que establezca la ley. Los fondos originados en las cotizaciones obligatorias deberán destinarse única y exclusivamente a fines previsionales. Para estos efectos, también se entenderán dentro de los fines previsionales la administración de los fondos; y el pago de pensiones alimenticias* ***en los casos en la Constitución expresamente lo autorice****, así como* ***la transmisión por causa de muerte de los mismos en los casos que corresponda, y*** *en la forma que determine la ley.*

~~Sin perjuicio de los componentes propios de la seguridad social que integren el sistema,~~ **Se** garantizará siempre la propiedad del afiliado(a) respecto

de los ahorros provenientes ***de las cotizaciones obligatorias y voluntarias*** *de capitalización individual* ***y los demás instrumentos de ahorro previsional*** de la capitalización individual ***y los demás instrumentos de ahorro previsional***, ***los que no podrán ser apropiados, expropiados, ni despojados por el Estado a través de mecanismo alguno***. ~~sin que la ley pueda expropiar dichos ahorros.”.”~~

El diputado **señor Sánchez** agradece las observaciones, y pide a la Secretaría un texto comparativo que contenga las propuestas que se efectúan. - *Así se procederá*.

Se hace presente que se recibe de Asesoría Técnica Parlamentaria de la BCN, a solicitud de la Comisión, informe denominado **“Destino específico de cotizaciones para seguridad social. Alcance de la norma propuesta”,** cuyo resumen se inserta a continuación:

“El proyecto de reforma constitucional que establece una destinación específica del financiamiento para fines previsionales y una garantía sobre la propiedad de los fondos de capitalización individual (Boletín 14921-07), contiene elementos que podrían ser novedosos, y otros que pueden ser reiterativos:

- Se establece que las prestaciones de seguridad social se financiarán con cotizaciones obligatorias, pero además con aportes fiscales; lo primero sería reiterativo y lo segundo sería novedoso.

- Delega en la ley, la forma y condiciones del financiamiento de las prestaciones de seguridad social, lo que sería una novedad, pues la CPR delega en la ley el ejercicio del derecho a la seguridad social, y no la forma y condiciones del financiamiento de dichas prestaciones.

- Regula el destino de los fondos originados en cotizaciones obligatorias, y no así respecto de los aportes estatales, y dispone que deben destinarse “única y exclusivamente “a fines previsionales. En este sentido, se podría calificar como un aspecto novedoso, pues no lo dispone la CPR vigente.

- Incluye dentro de “fines previsionales”, la administración de los fondos y el pago de pensiones alimenticias, en la forma que determine la ley. Esto sería novedoso, al incluir entre los fines previsionales, el pago de pensiones alimenticias, y al delegar en la ley la administración de los fondos y el pago de dichas pensiones.

Sesión N° 24 de 29 de junio de 2022.

El diputado **señor Alessandri** solicita, por escrito, la clausura del debate en general de este proyecto de reforma constitucional conforme con los artículos 284 y 286 del Reglamento de la Cámara de Diputados, con la finalidad que se vote en general la idea de legislar y seguir su análisis en particular.

El diputado **señor Ilabaca** (Presidente Accidental de la Comisión) recuerda la presencia de dos invitados que han esperado varias sesiones poder exponer.

Aclara que si el secretario certifica el cumplimiento de los requisitos, no habría inconvenientes, una vez escuchados a los invitados presentes, por respeto a ellos.

Sobre la solicitud de votar antes de atender las audiencias, explica que después de la votación general solo se pueden recibir audiencias para asuntos específicos conforme indica el Reglamento.

La **señora Cifuentes** (Directora Ejecutiva del Centro de Estudios Financieros del ESE Business School, U. de los Andes) expone y acompaña presentación, cuyo contenido se inserta a continuación.

Plantea que el objetivo es mostrar la importancia que tiene el derecho de propiedad en el desarrollo de los países, y que, a su juicio, es la otra cara de los derechos sociales.

Propiedad Privada

"Desde el momento en que se acepta en una sociedad de que la propiedad no es sagrada como las leyes de Dios, y que no hay un imperativo legal ni de justicia pública de protegerla, comienza la anarquía y la tiranía. Si el «no debes desear los bienes del prójimo» y el «no robarás» no fueran mandamientos del Cielo, ellos debieran hacerse preceptos inviolables en cada sociedad antes de que ella pueda ser civilizada y libre"

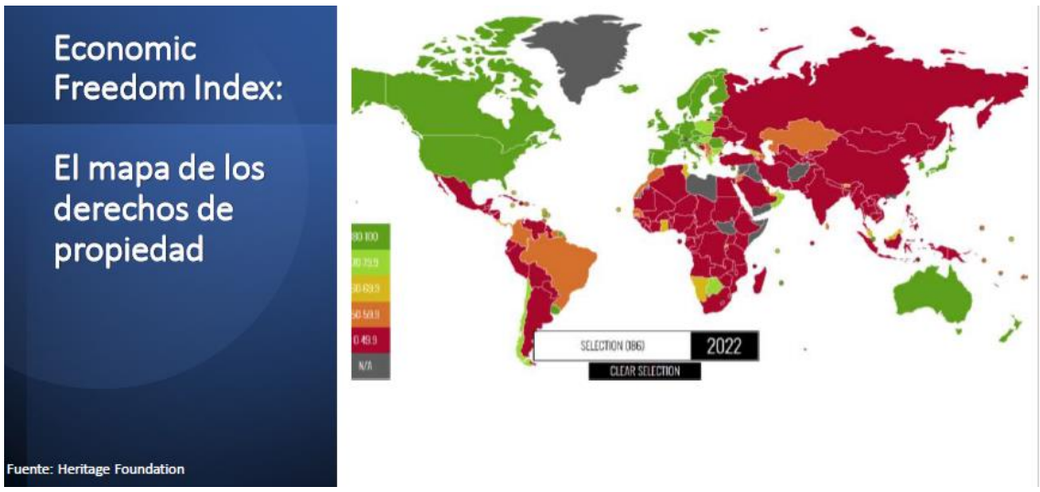
John Adams, padre fundador y presidente de los Estados Unidos ("A Defense of the Constitution of the United States of America", 1787

"En la actual Constitución, si el Estado expropia por causa de utilidad pública o de interés nacional, debe cumplir dos condiciones que resguardan el derecho de propiedad. Primero, el Estado debe pagar la indemnización al dueño por el "daño patrimonial efectivamente causado", es decir, el valor económico o de mercado. Segundo, el Estado debe pagar la indemnización "en dinero efectivo al contado" (Artículo 19, inciso 24). Así se han evitado confiscaciones vía un precio menor al de mercado o vía una pérdida del valor por la inflación (como sucedió con los bonos de la Reforma Agraria en la década de 1960)."

Diez pilares económicos de la Constitución (Economía y Sociedad, Enero-Marzo 2020)

Reflexiona ¿Chile privilegia en exceso los derechos de propiedad? Observa que ello no es efectivo.

¿Cuáles son los países que más importancia le dan a este tema?



Existe una alta coincidencia entre los países que tienen protegido el derecho de propiedad y los de mayor desarrollo en el mundo.

Lo que mide el subíndice Derechos de Propiedad. El componente de derechos de propiedad evalúa hasta qué punto el marco legal de un país permite que las personas adquieran, posean y utilicen propiedad privada y hasta qué punto estos derechos están garantizados por leyes claras que el gobierno hace cumplir con eficacia. Considera una combinación de encuestas datos y evaluaciones independientes, que proporciona una medida cuantificable del grado en que una las leyes del país protegen los derechos de propiedad privada y la medida en que se respetan esas leyes. También evalúa el nivel de expropiación

estatal de la propiedad privada. Cuanto más efectiva sea la protección legal de la propiedad, mayor será la puntuación de un país.

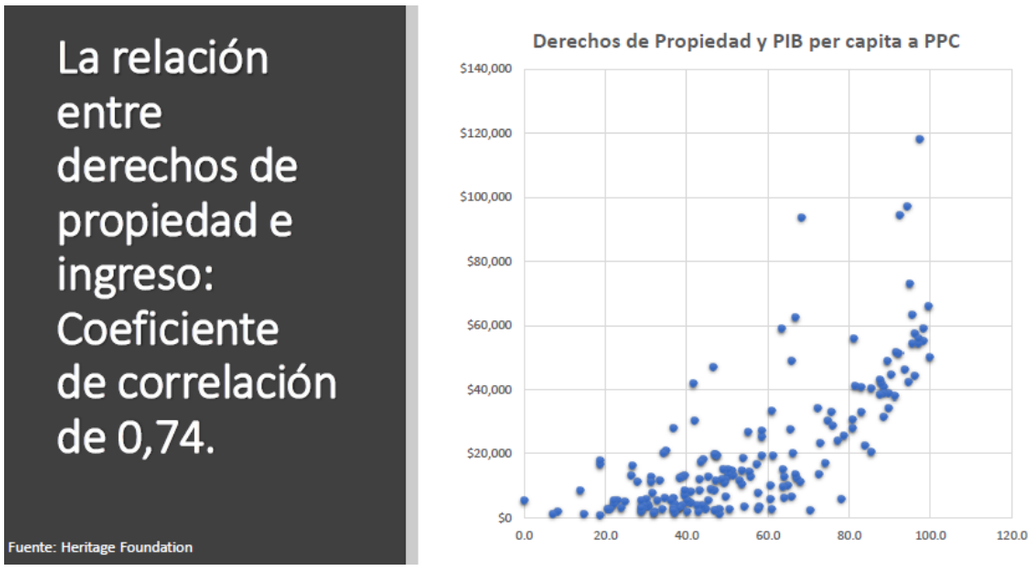
Del mismo modo, cuanto mayores sean las posibilidades de expropiación de bienes por parte del gobierno, menor será la probabilidad de que un país la puntuación será.

La puntuación de este componente se obtiene promediando las puntuaciones de los siguientes tres subfactores, todos los cuales tienen el mismo peso:

• Riesgo de expropiación;

• Respeto a los derechos de propiedad intelectual; y

• Calidad de la ejecución de contratos, derechos de propiedad y aplicación de la ley.

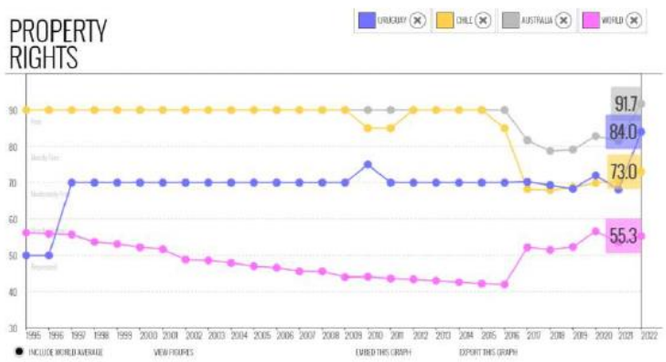


Este gráfico muestra la relación entre este índice de derechos de propiedad que mide el Heritage Foudation y los ingresos per cápita a paridad de poder de compra de los países. La correlación es altísima.

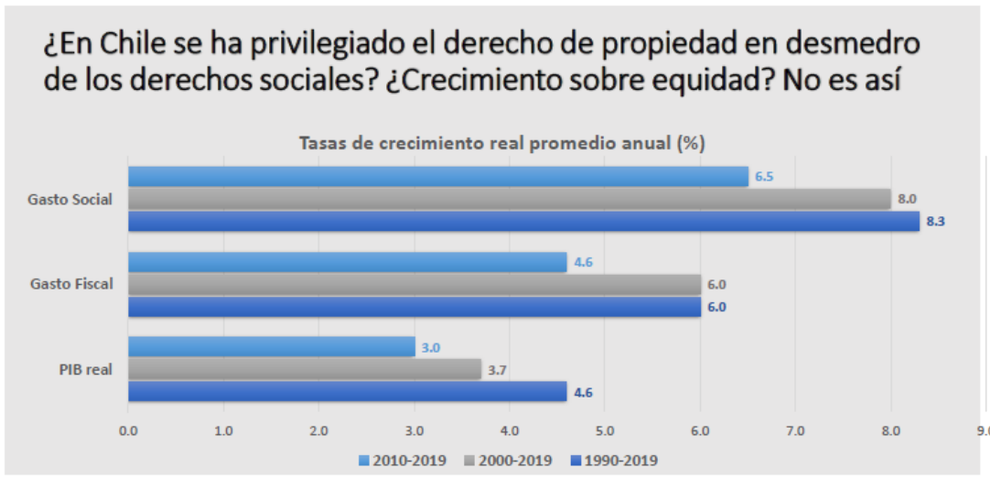
Los diez países mejor y peor rankeados en respeto a los derechos de propiedad

1.	Finland	167.	Guinea
2.	Norway	168.	Zimbabwe
3.	Denmark	169.	Turkmenistan
4.	Austria	170.	Equatorial Guinea
5.	Luxembourg	171.	Burundi
6.	Sweden	172.	Congo, Democratic Republic of the Congo
7.	Iceland	173.	Bolivia
8.	United Kingdom	174.	Eritrea
9.	Netherlands	175.	Central African Republic
10.	Germany	176.	Venezuela

Destaca que los países con la mejor posición tienen estados benefactores bastante desarrollados, y a los que aspiramos a parecernos en materia de garantizar derechos sociales a la población. Para asegurar los derechos sociales es importante el desarrollo económico, y para este, es necesario resguardar el derecho de propiedad (ambas caras de una moneda).



Chile está bien posicionado a nivel latinoamericano, no así a nivel mundial. A diferencia de lo que se cree, el derecho de propiedad no está excesivamente protegido e, incluso, en los últimos años ha habido un deterioro del índice. Uruguay, Australia nos han superado.



Explica como las cifras muestran que el derecho de propiedad no se ha privilegiado en desmedro de los derechos sociales.

Conclusión

1. La defensa del derecho de propiedad es una condición esencial del desarrollo humano y económico.

2. Chile no tiene en esta materia una posición tan sólida a nivel mundial, y además ha tendido a deteriorarse a partir de 2015.

3. No parece una buena política continuar debilitando al país en este aspecto.

El **señor Roa** (Director Ejecutivo de la Fundación Chile 21) propone algunas perspectivas respecto del análisis del texto en discusión.

Pregunta de qué manera es compatible la seguridad social y el derecho de propiedad en los términos que se proponen.

En primera instancia, pareciera que las cotizaciones individuales son más bien un mecanismo de contribución a la seguridad social que un mecanismo de ahorro forzoso, en consecuencia, si existiere un derecho de propiedad sería respecto de las prestaciones (básicas, uniformes). En otras palabras, sería una contradicción en los términos sostener que “seguridad social” y “propiedad privada” respecto de las cotizaciones como mecanismo de contribución pudieran coexistir en una misma frase.

La seguridad social es un derecho económico, social y cultural, en consecuencia, pareciera no muy compatible ambas nomenclaturas.

Sobre el contexto normativo en el que se inserta este proyecto, Chile tiene un conjunto de deberes en materia de derecho internacional de los derechos humanos que también recaen en materia de seguridad social (principios que sería conveniente revisar); segundo, el país está ad portas de una reforma al sistema previsional por lo que resultaría más conveniente discutirlo en ese contexto, y tercero, el país se encuentra finalizando el proceso constituyente, cuyo texto –en

caso de ser aprobado- tiene noticias interesantes en estas materias (contribución y finalidad de la contribución en perspectiva de seguridad social).

A continuación, el diputado **señor Winter** pregunta al señor Roa si comparte la apreciación en cuanto a que el derecho de propiedad se ha deteriorado en los últimos años, y a la señora Cifuentes consulta qué aspectos han favorecido tal deterioro.

Respondiendo la consulta, la **señora Cifuentes** expresa que, de acuerdo con el índice del Heritage Foundation –que comparte- el deterioro se ha producido, principalmente, en materia de respeto al Estado de Derecho, en cómo se resguardan principios fundamentales, calidad de la ejecución de contratos, derechos de propiedad y aplicación de la ley, dañando la certeza jurídica.

Por su parte, el **señor Roa** agrega que no advierte con claridad como esta reforma apuntalaría ese índice en particular.

Finalmente, alude a la "propietarización" de los derechos, la forma como se ha encauzado la protección de derechos que no cuentan con mecanismos de protección jurisdiccional en la Constitución actual.

Seguidamente, el diputado **señor Winter** consulta a los expositores su concepción sobre la naturaleza jurídica sobre la eventual "propiedad" de los fondos de pensiones, considerando que el decreto N° 3500 no incluye la "disposición" de los fondos previsionales, elemento de la esencia de la propiedad. En el actual sistema se adquiere el derecho a recibir la pensión en los términos regulados y no la propiedad de los fondos.

La **señora Cifuentes** –aclara primeramente, que es economista y no abogada- considera que sí existe derecho de propiedad en el sentido de que nadie, ningún tercero, puede tocar los fondos previsionales, sacar saldos, y aclara que las comisiones se cobran del sueldo. El fondo es del dueño y está asociado a un RUT.

En economía del comportamiento, las personas tenemos una tasa de descuento intertemporal excesivamente alta, por ello, esos fondos estarán disponibles al momento de la jubilación.

Un punto relevante es con qué sistema uno asegura un mejor derecho a la seguridad social, y está demostrado que un esquema de capitalización genera mejores pensiones que el de reparto, con un componente de incentivo. Por eso el derecho de propiedad tiene que ver con una mejor satisfacción del derecho a la seguridad social.

Por su parte, el **señor Roa** resalta que las cotizaciones obligatorias no son ahorros individuales de seguridad individual, sino que son un mecanismo constitucionalmente finalizado para financiar prestaciones, básicas y uniformes en

materia de seguridad social. Si existe algún derecho de propiedad es sobre esas prestaciones. Recomienda escuchar a profesores de Seguridad Social.

Una vez finalizadas ambas intervenciones, el diputado **señor Ilabaca** (Presidente Accidental de la Comisión) pregunta a la secretaría el procedimiento frente a la clausura del debate solicitada por el señor Alessandri.

El **señor Velásquez** (abogado secretario) informa que, revisadas las actas precedentes, se cumplen los requisitos exigidos por el Reglamento para la clausura del debate, y explica el procedimiento a seguir según el artículo 286 del Reglamento. En efecto, si se acepta la clausura, se pondrá inmediatamente en votación general el proyecto. Rechazada, podrá renovarse la solicitud cuando se hayan pronunciado tres discursos o se haya discutido el proyecto en otra sesión durante todo el Orden del Día.

El diputado **señor Alessandri** insta a votar ya que se cumplen los requisitos que estipula el reglamento, se escucharon a los expositores, y se deben respetar las urgencias legislativas.

La diputada **señorita Cariola** (se reincorpora a la sesión, respetando la presidencia accidental) señala que se encuentran comprometidas varias audiencias para este proyecto de reforma constitucional y, entendiendo el punto que se solicita, propone reorganizar tales audiencias para agilizar la tramitación, considerando que sería un despropósito el cierre del debate anticipado. En una nueva intervención, reitera, además, el acuerdo de la Comisión – acordado por la unanimidad de los presentes al inicio de la sesión- de fijar un día adicional para continuar las audiencias pendientes.

El diputado **señor Alessandri** hace presente que al inicio de la sesión se pidió el cierre del debate. Señala que, ante la solicitud, el presidente accidental dijo que se recibirían ambas audiencias y si el abogado secretario confirmaba el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, se procedería a votar. Enfatiza que se trata de la votación general de una urgencia del Presidente de la república, de la primera reforma constitucional del Gobierno.

El diputado **señor Sánchez** apunta que, dado que no hay acuerdo, si corresponde proceder a votar.

El **señor Velásquez** (abogado secretario de la Comisión) refrenda lo manifestado por la diputada señorita Cariola en torno al acuerdo adoptado al inicio de la sesión relativo a dar una atención especializada a la tramitación de este proyecto.

Asimismo, expresa que el artículo 286, incisos primero y segundo, del Reglamento, dispone:

“Durante la discusión general de un proyecto, se podrá pedir la clausura cuando el debate hubiere ocupado el tiempo de dos Órdenes del Día o hayan hablado diez diputados.

Aceptada la clausura, se pondrá inmediatamente en votación general el proyecto.”.

Indica que el requisito contenido en el inciso primero se cumple, esta es la cuarta sesión, han hablado más de 10 diputados y diputadas.

Por último, advierte que si se acepta la clausura, y se vota en general, finaliza el período de audiencias públicas.

Habiéndose cumplido el horario de término de la sesión, el diputado **señor Ilabaca** (Presidente Accidental) pide la prórroga de la sesión para proceder a la votación.

- No se alcanza la unanimidad.

El **señor Velásquez** ratifica que si no hay unanimidad de los presentes no se puede prorrogar el Orden del Día.

Conforme con lo anterior, el diputado **señor Ilabaca** (Presidente Accidental) levanta la sesión.

Se deja constancia que Asesoría Técnica Parlamentaria de la BCN ha proporcionado informe “*Esquemas solidarios en regímenes contributivos de la Seguridad Social chilena. Algunos ejemplos*” (junio, 2022) elaborado a solicitud de la Comisión en el marco de discusión de este proyecto de reforma constitucional.

Resumen:

“La Constitución Política (artículo 19 N° 18) garantiza el Derecho a la Seguridad Social.

Existe consenso en la doctrina que esta garantía consagra, entre otros aspectos, el rol del Estado de dar acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones uniformes, sea a través de instituciones públicas o privadas, pudiendo establecer cotizaciones obligatorias.

Asimismo, se entrega al legislador el cómo garantizar el acceso universal a prestaciones básicas uniformes.

Los regímenes comprendidos en la seguridad social nacional se encuentran reguladas por leyes que deben respetar la regla constitucional del deber estatal a garantizar el “acceso” a prestaciones “básicas uniformes”. Estos regímenes se pueden clasificar en: contributivos, no contributivos y mixtos, atendiendo a si el financiamiento de las prestaciones que cada uno de ellos otorga tiene como fuente principal las cotizaciones - sean éstas del trabajador, del empleador o de ambos - el aporte fiscal, o la combinación de ambos. A continuación, se destacan las principales características de regímenes contributivos de la seguridad social con esquemas solidarios:

1. El Seguro social contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley N° 16.744), entrega la administración del seguro a organismos

administradores públicos (Instituto de Seguridad Laboral) y privados (mutualidades de empleadores, y empresas con administración delegada). En su esquema de funcionamiento no existe una cuenta individual a nombre del trabajador de las cotizaciones enteradas por el empleador sino que un fondo común administrado por el organismo administrador que elige el empleador, y que debe cubrir las contingencias y entregar las prestaciones que por ley se establecen.

2. El Seguro público de salud (DFL N° 1 del Ministerio de Salud, 2005) denominado Fondo Nacional de Salud (Fonasa), tienen entre sus funciones, administrar las cotizaciones de salud de cargo de las personas adscritas al sistema público de salud y el aporte fiscal a dicho sistema. En la entrega de las prestaciones a los beneficiarios del sistema opera bajo un esquema de redistribución de los ingresos dirigido hacia la población de más escasos recursos, quienes acceden a las prestaciones de salud en forma gratuita o subsidiada parcialmente.

3. El Seguro de cesantía (Ley N° 19.728) tiene un modelo de financiamiento tripartito compuesto por cotizaciones del trabajador, empleador y un aporte del Estado. La estructura del Seguro contempla dos cuentas: Cuenta Individual de Cesantía (CIC) con fondos de propiedad de trabajador y el Fondo de Cesantía Solidario (FCS), fondo de reparto conformado por aportes del empleador y el Estado. Al momento de quedar cesante (por cualquier causa legal), el trabajador puede retirar los fondos de CIC, pudiendo realizar todos los giros mensuales que el saldo permita, de acuerdo a los porcentuales establecidos en la ley. En el evento que, debiéndose entregar las prestaciones mínimas establecidas en la ley, los afiliados han agotado o no disponen de recursos suficientes en su cuenta individual se recurre al FCS.

4. Por último, el Seguro para el acompañamiento de niños y niñas que padezcan ciertas las enfermedades (Ley N° 21.010) se financia con cotizaciones de cargo del empleador, multas reajustes e intereses que se apliquen según la Ley N° 17.322 y con las utilidades o rentas que produzca la inversión de los recursos anteriores. En su esquema de funcionamiento no existe una cuenta individual a nombre del trabajador sino que los recursos del fondo se destinan a: el pago de los subsidios a que da lugar el Seguro; las cotizaciones previsionales y de salud que procedan durante el uso del Seguro y; los gastos de administración, gestión, fiscalización y todo otro gasto en que incurran las instituciones y entidades que participan en la gestión del Seguro.”.

Sesión N° 25 de 5 de julio de 2022.

La **diputada señorita Cariola** (Presidenta), luego de dar lectura a la citación, dejando constancia de que debe proceder a la votación de la solicitud de cierre de debate, reitera que lamentablemente no estuvo presente en el momento en que se elevó dicha solicitud, siendo remplazada por el diputado Ilabaca en ese momento, ya que ella se encontraba, en paralelo, votando un importante proyecto en la Comisión de Mujer y Equidad de Género, sobre reparación para los

familiares de las víctimas de femicidio. Para tales efectos, informa que se encontraba además pareada con el diputado Alessandri en gran parte de la sesión, al cual se le agradece.

Recuerda que lo que pudo presenciar, al reincorporarse al final de la sesión, es que, por falta de tiempo, no se alcanzó a votar el cierre del debate, a pesar de que el diputado Ilabaca habría solicitado el acuerdo para extender la sesión unos minutos.

Informa, como antecedente para la votación, que quedan 20 audiencias pendientes, las que fueron reducidas en conjunto con la secretaria a 9 audiencias. Siendo así, reglamentariamente hablando, de aprobar el cierre del debate y proceder a la votación en general del proyecto, no se podrían hacer más audiencias, a menos que se trate de opiniones de expertos y sobre determinados puntos.

Siendo así, cree relevante que como Comisión puedan acordar que, aunque el proyecto se vote en general hoy, puedan buscar un mecanismo por medio del cual, al menos, se puedan escuchar estas 9 audiencias restantes, ya sea en dos o tres sesiones normales o incluso en audiencias especiales los días lunes.

En ese orden de ideas, si la Comisión aceptar la idea de destinar 3 sesiones para audiencias, podrían escucharse en cada una de ellas a tres expositores, y así al menos lograr cubrir los 9 nombres que ella, en conjunto con la Secretaría, han considerado. El resto de los expositores (11) podrán enviar sus consideraciones por escrito.

El **diputado señor Alessandri** (uno de los que solicitó el cierre del debate) cree que se puede arribar a dicho acuerdo, votando el cierre del debate, luego el proyecto y fijar las audiencias para recibir a los 9 invitados que faltan.

El **diputado señor Sánchez** (quien también solicitó el cierre de debate), necesita saber primero quienes son los 9 expositores restantes, como también cuales serían los que quedan fuera.

Ahora, es importante que la extensión del debate no valla más allá de dos semanas seguidas, por lo que si es necesario agendar sesiones los lunes o jueves manifiesta su disponibilidad absoluta.

Por último, solicita dejar desde ya claro que, si algún expositor no puede asistir por motivo de agenda, se deje en claro que “paso la vieja”. Esto es, si no pudo venir, entonces perdió la posibilidad de exponer, pero puede mandar sus observaciones por escrito.

La **diputada señora Jiles** cree de la mayor importancia lo que la Presidenta somete a consideración, coincidiendo en el fondo pero no en la forma.

Sobre el cierre del debate, cree importante escuchar lo que tenga que decir el diputado Ilabaca, quien presidía y estaba, por tal, a cargo de resolver la solicitud de cierre del debate.

Sobre la propuesta de invitados, cree relevante que se escuche a todos, aún más si superan los 20 expositores, estando dispuesta a dedicar más de dos o tres sesiones de ser necesario.

Lamenta la ausencia del Ministro Secretario General de la Presidencia, el señor Jackson, porque considera irregular tratar el proyecto sin su presencia, considerando que es un mensaje presidencial. Al respecto, son dos los objetivos:

1.- Garantizar la inexpropiabilidad del fondo de pensiones en la Constitución Lagos-Pinochet, interpretando que el Gobierno entiende que en la Constitución vigente sí quedarían garantizados dichos fondos, cuestión que no ocurriría con el nuevo texto constitucional que ha sido redactado por la Convención.

Desde ese punto de vista, un análisis político sugiere que es una torpeza política de marca mayor de parte del Ministro SEGPRES, por cuanto le entrega un argumento muy bueno al sector del rechazo, aumentando su votación.

2.- Sube el quórum de los retiros. Esto porque, en la práctica, este proyecto es una forma más en la que el Gobierno del Presidente Boric intenta ponerle una lápida a los retiros, y de manera definitiva, por cuanto de aprobarse el proyecto subiría a 2/3 el quórum requerido para la aprobación de los retiros, haciendo en la práctica imposible su aprobación. Siendo así, estamos frente al instrumento definitivo que une a Apruebo Dignidad con los Republicanos y parte de la Unión Demócrata Independiente para concretar su intensión de ponerle término a los retiros.

Considerando lo anterior, y de aprobarse este proyecto, iniciativas como la presentada por el diputado Ilabaca de permitir un retiro de fondos a personas con enfermedades terminales, pasaría a ser imposible de manera definitiva, salvo que exista una nueva Constitución, donde aún así quedaría con quórum supra mayoritario.

Recuerda que lo que permitió los 3 retiros aprobados fue la decisión que tomo con la Mesa anterior de que el quórum para la aprobación de las reformas constitucionales que permitieron los retiros de fondos era de los 3/5 de los diputados en ejercicio. Puede hablar con propiedad de que ella “tomó” el acuerdo con la Mesa anterior, ya que fue un compromiso arribado personalmente con el entonces diputado y Presidente Pausen, y así lo ha reconocido públicamente.

Dada la importancia del proyecto, le parece de la mayor importancia que se celebren todas las audiencias con los especialistas, y no está de acuerdo con el final del debate.

La **diputada señorita Cariola** (Presidenta), luego de reiterar las reglas que por reglamento se deben seguir, esto es, que la solicitud de cierre del debate debe ser votada en esta sesión sí o sí, pasa a dar lectura de los nombres de

expositores pendientes, a solicitud del diputado Sánchez. Acto seguido, reitera la propuesta a la Comisión de, a pesar de una posible votación en general del proyecto, se puedan destinar al menos 3 audiencias para recibir a los invitados.

El **diputado señor Ilabaca** inicia su intervención recordando que, por reglamento, nos encontramos obligados a que, cuando existe una sesión de Sala en paralelo a la franja horaria de la Comisión, se debe sí o sí suspender la sesión de comisión 15 minutos antes del inicio de la Sala, de tal forma de poder constituir la Sala, para luego volver, cuestión que aquí no se hizo.

Siendo así, estima que todo el tiempo que media entre los 15 minutos antes del inicio de la sesión de Sala de hoy (citada a las 15:30 hrs) y su constitución, es ilegal. La no suspensión de la sesión de Comisión no permitió que los diputados que se quedaron en ella pudieran estar presentes en la sesión especial de Sala, la que por cierto tiene preferencia, lo que podría haber acarreado una sanción grave para todos ellos en el caso de que no se hubiese alcanzado el quórum para la constitución de la misma.

Siendo así, solicita que se respete el reglamento, a pesar de que la discusión esté “interesante” al interior de la Comisión.

Ahora, pasando a otro punto, indica que queda menos de una hora para desarrollar la tabla de la sesión, esto es, la votación de la clausura del debate, la consecuente votación en general del proyecto de inexpropiabilidad de los fondos de pensiones y, además, iniciar con la votación en particular y segundo trámite reglamentario, del proyecto de ley que propone un reglamento o sistema de control de drogas en la Cámara.

De seguir profundizando el debate en torno al cierre del debate, no se alcanzará a cumplir con la tabla.

Ahora, sobre el proyecto de inexpropiabilidad de los fondos de pensiones, refiere que es complejo, a pesar de ser solo dos incisos, y dice relación con dos materias, a saber:

1.- El inciso primero del articulado propuesto, que dice relación con la prestación de seguridad social, donde existen tres temas: a) que las prestaciones de seguridad social se financiarán solamente con el aporte fiscal y cotización obligatoria: b) que los fondos de cotización obligatoria deberán desitnarse única y exclusivamente a fines previsionales; y c) que se entenderán dentro de los fines previsionales la administración de los fondos y el pago de la pensión de alimentos.

2.- El inciso segundo, indica que “Sin perjuicio de los componentes propios de la seguridad social que integran el sistema, se garantizará siempre la propiedad del afiliado respecto de los ahorros provenientes de la capitalización individual, sin que la ley pueda expropiar dicho ahorro”.

Declara que ese aspecto le parece correcto, pero cada uno de los temas traen distintas consecuencias, por lo que es partidario de seguir escuchando a los expositores expertos porque tienen que tomar una decisión precisa para no afectar otros derechos.

La **diputada señora Jiles** solicita que, antes de votar el acuerdo, se pudieran tomar las medidas para que el Ministro Jackson esté presente en estas sesiones. Le parece impresentable la ausencia del Gobierno durante la tramitación del mensaje presidencial.

Ahora, conociendo la propuesta realizada por la Presidenta, solicita que se considere también la propuesta que ella ha realizado (recibir a los 20 expositores, sino más de ser necesario, destinando las sesiones que hagan falta) y acogerla en los términos que corresponda.

Manifiesta estar en contra del cierre del debate, y solicita que haga el trámite de pedir el acuerdo para "volver atrás" y reconsiderar el cierre del debate, para que se esa forma el proyecto siga tu tramitación normal y extendida, considerando el número de expositores pendientes y la necesaria presencia del Ministro Secretario General de la Presidencia.

El **diputado señor Benavente**, indica que existe norma reglamentaria que habilita la solicitud del cierre del debate, correspondiente al artículo 284 del Reglamento, y fue constatado por el Secretario el cumplimiento de los requisitos, y que sólo los diputados que realizaron la solicitud de cierre deben justificar la petición, por lo que solicita ponerlo en votación.

El **diputado señor Sánchez**, solicita entregar claridad sobre lo que se va a votar, ya que entiende que la idea es votar el cierre del debate, pero además con el acuerdo de que se van a recibir a los 9 invitados a exponer, en un lapsus no mayor a dos semanas, y a los cuales se les hará saber que, en caso de que no puedan concurrir por problemas de agenda, podrán enviar sus observaciones por escrito, pero que no serán reagendados.

El **diputado señor Leiva** solicita votar de forma económica y sin debate, ya que entiende que las cosas están claras.

La **diputada señorita Cariola (Presidenta)** reitera que lo importante a tener en consideración es que debemos darle, al menos, tres sesiones en el lapso de tres semanas para recibir a los 9 expositores, sesiones que no necesariamente deben ser continuas. En efecto, recuerda que para la sesión de mañana miércoles la citación ya considera la continuidad de la votación en particular del proyecto de protección de datos personales, el que además tiene urgencia.

Siendo así, solicita el acuerdo de la Comisión para permitirle organizar las sesiones que se destinaran al efecto, pudiendo desarrollarse están en los días ordinarios fijados para sesiones o en otros días, de forma extraordinaria.

- Se acuerda por la unanimidad de los presentes.

VOTACIÓN DE LA SOLICITUD DE CIERRE DEL DEBATE

Corresponde ahora someter a votación la solicitud de cierre del debate que, conforme a lo establecido en el artículo 284 del Reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputados, han suscrito los diputados Jorge Alessandri y Luis Sánchez en la sesión pasada, del "**Proyecto de reforma constitucional que establece, en el marco de la seguridad social, una destinación específica del financiamiento para fines previsionales y una garantía sobre la propiedad de los fondos de capitalización individual de las y los afiliados(as)",** Boletín N° 14.921-07.

Sometido a votación, es **aprobada** (10-2-0). Por la afirmativa, votaron lo(a)s señore(a)s diputado(a)s Karol Cariola (Presidenta), Jorge Alessandri, Gustavo Benavente, Camila Flores, Raúl Leiva, Andrés Longton, Catalina Pérez, Luis Sánchez, Leonardo Soto y Gonzalo Winter. Con los votos en contra del diputado Marcos Ilabaca y Pamela Jiles.

VOTACIÓN EN GENERAL

Sometido a votación general la idea de legislar el "**Proyecto de reforma constitucional que establece, en el marco de la seguridad social, una destinación específica del financiamiento para fines previsionales y una garantía sobre la propiedad de los fondos de capitalización individual de las y los afiliados(as)"** Boletín N° 14.921-07, resultó aprobado con los votos a favor de lo(a)s señore(a)s diputado(a)s Karol Cariola (Presidenta), Jorge Alessandri, Gustavo Benavente, Miguel Angel Calisto, Camila Flores, Marcos Ilabaca, Raúl Leiva, Andrés Longton, Catalina Pérez, Luis Sánchez, Leonardo Soto y Gonzalo Winter. Con el voto en contra de la diputada Pamela Jiles. (12-1-0).

Fundamento de la votación:

El **diputado señor Ilabaca** indicó que es un proyecto complejo, por lo que lamenta la votación del cierre del debate, ya que se necesita de la mayor cantidad de opiniones expertas e la materia, particularmente el inciso primero sobre el cuál existen muchos cuestionamientos.

La **diputada señora Jiles**, lamentando la ausencia del Ministro, califica al proyecto como una torpeza enorme del Gobierno, porque entrega un tremendo argumento a la derecha para incentivar la campaña del rechazo, esto es, dejar en claro que la Constitución Lagos-Pinochet sí garantiza la inexpropiabilidad de los fondos de pensiones, mientras que la propuesta de nueva constitución no.

Lo más grave del proyecto es que coloca una lápida definitiva a los retiros, y sepa la opinión pública, la Cámara de Diputados y la Nación, que los que votan a favor del proyecto le colocan una lápida de la posibilidad de los chilenos de sacar sus ahorros previsionales al aumentar su quórum y cambiarlo de característica dentro de la Constitución Lagos-Pinochet.

Por tanto, en resguardo de los derechos de esas personas, y de los enfermos terminales que, de aprobarse el proyecto, no podrán, bajo ninguna circunstancia, obtener un retiro de sus fondos previsionales, vota en contra.

El **diputado señor Leiva**, en el entendido que es solo una votación en general, y dado que el proyecto se hace cargo de una circunstancia muy sentida por los chilenos y chilenas, vota a favor.

La **diputada señora Pérez**, a diferencia de lo expresado por su colega Jiles, agradece la presencia del Ministro Jackson, quien no fue invitado a la Comisión porque solo se votaba el cierre del debate, pero al cuál agradece que hoy sea parte del debate.

En ese sentido, también agradece la firmeza con que el Gobierno ha enfrentado este tema, porque efectivamente los chilenos necesitan tener claridad con algo muy sentido, que es la propiedad de sus fondos previsionales. Al respecto, hay que dar señales claras, porque no existe ningún sector político en el Congreso Nacional que este de acuerdo con una eventual expropiación de fondos previsionales, siendo relevante declararlo abiertamente así a la ciudadanía.

Lo anterior resulta también relevante frente a un plebiscito que será de cara a la ciudadanía, donde indica que tampoco debemos admitir que se creen dicotomías de una antigua constitución versus una nueva, ya que en ambas constituciones se garantizan la propiedad de los fondos de pensiones de las personas, pidiéndole a la ciudadanía que se informe muy bien por los canales adecuados.

Por lo anterior, votará a favor.

El **diputado señor Sánchez**, indica que si la situación fuera tal clara como indica quien lo presidió en la palabra, y si el Gobierno estuvo conteste en presentar el proyecto, es porque existe una falencia o vacíos, o algo deliberadamente dicho, en el proyecto de nueva constitución.

Por lo anterior, le alegra avanzar en la materia y darle la claridad y certeza a la ciudadanía, por lo que votará a favor. La gran mayoría de los chilenos quiere que su fondo de pensiones siga siendo de ellos.

El **diputado señor Soto** siempre ha dicho que el proyecto es innecesario, porque no sabe a qué responde el tener que garantizar esa inexpropiabilidad. En los últimos 40 años de vigencia de la Constitución eso nunca ha ocurrido, pero si lo que ocurre todos los días es que las personas pierden sus fondos previsionales a través de las malas gestiones de las AFP, y ninguna ha existido voluntad política para cambiar aquello.

Lo otro que también ocurre es que las utilidades de las AFP son gigantescas, permitiendo que sus dueños y altos ejecutivos se den una vida de lujo mientras las personas, la inmensa mayoría, pierde su dinero. Al respecto, no hay reforma previsional para aquello.

Hoy, la derecha nos somete a votar un proyecto promovido por ellos, al cual el Gobierno accedió, para dar una señal a la ciudadanía del temor que infunden de una eventual expropiación.

Al respecto, es una herramienta o estrategia electoral que la derecha utiliza para infundir temor en la ciudadanía frente a una eventual expropiación que no puede ser verdad.

Por último, aprovecha de hacer una declaración de principio de los diputados socialistas de que nunca estarán a favor de la expropiación de los fondos previsionales a ningún trabajador. La señal la envían con fuerza, sea en este proyecto de ley, en otra reforma legal o en una nueva constitución.

El **diputado señor Winter**, se pregunta que hubiese sucedido si alguna vez un diputado en ejercicio, o un candidato a diputado o senador, hubiese presentado un proyecto de ley de expropiación de fondos de pensiones.

Probablemente, lo que hubieran hecho es ir corriendo al Tribunal Constitucional para declararlo inadmisible, porque es absolutamente inconstitucional.

Dicho tribunal, sin lugar a duda, le hubiera dado la razón, ya que en esta y en cualquier constitución que tenga la palabra “expropiación” y “propiedad” son inexpropiables los fondos de pensiones.

Además, en esta y en la siguiente constitución es imposible expropiar fondos de pensiones porque no se puede expropiar dinero. La expropiación es un acto mediante el cuál el Estado coactivamente enajena un bien en dominio de una persona cambiando su propiedad en favor del fisco, a cambio de una indemnización por su precio más el daño causado.

Siendo así, si el fondo de pensiones es dinero, el Estado debería pagar en dinero, y como aquel es el más fungible de los bienes, la expropiación sería un acto que no genera ningún efecto. A modo de ejemplo, si me expropian 30 millones de mi cuenta, deberán en el mismo acto depositarme 30 millones en mi cuenta.

Entonces, el porqué estamos discutiendo esto tiene que ver más porque la derecha, muy eficientemente, inventó una mentira al país: la amenaza de expropiación. Y le ha ido también con esto que se la están creyendo, por lo que aprovecha de decirles que deberían comenzar a preocuparse, ya que se están creyendo su propia mentira.

En esta Constitución y en la siguiente, los fondos de pensión son inexpropiables. Ahora bien, si a la ciudadanía la deja más tranquila que se coloque expresamente esa palabra, no se pierde nada, aunque jurídicamente no genera ningún cambio. Por lo anterior, vota a favor.

El **diputado señor Calisto** refiere que el proyecto no es casual. Existe una iniciativa firmada por varios parlamentarios, no solo de derecha, que levantamos la alerta respecto de la propiedad de los fondos de pensiones.

Esto se presentó a raíz de dos señales: a) el rechazo de una indicación de la convencional Rebolledo respecto del derecho de propiedad sobre los fondos de pensiones, siendo rechazada por 72 votos en contra, 43 a favor y 24 abstenciones; y b) en medio de esa discusión, conocimos la opinión de la Ministra del Trabajo que los fondos de pensiones acumulados hasta el momento, no se iban a tocar, pero que desde cierto punto hacia adelante evidentemente harían una reforma donde el Estado tenga cierto control.

Por tanto, lo que busca el mensaje es la libertad de elegir, para que el Estado no meta la mano ahí.

Siendo así, se alegra de que el Presidente de la República haga suya esta solicitud que levantaron, rechace la postura adoptada por la nueva Constitución y haya ingresado este proyecto de ley, el cuál apoyará.

La **diputada señorita Cariola** (Presidenta) quisiera decir que suscribe las palabras del diputado Winter y Soto. Existe un debate que se quiere instalar en lo que será la reforma al sistema de pensiones, y afortunadamente la nueva Constitución establece dentro de su texto la definición de una política de seguridad social, donde además indica que los recursos con los cuales se financia no podrán ser destinados a fines distintos al pago de los beneficios que establezca el sistema.

Cree que lo anterior es relevante, porque los fondos de capitalización individual que hoy se utilizan para el pago de las pensiones no son expropiables, ni en la Constitución vigente ni la nueva.

No es sino frente a una verdadera campaña del terror, donde al menos un sector importante de la ciudadanía exige que este principio de inexpropiabilidad de los fondos de pensiones se explicitase. El Presidente de la República lo dijo con claridad, y por ello presentó este proyecto que, aunque no tiene efectos jurídicos, es señal clara de la política y postura del Gobierno de que, de ninguna manera, se establecerán medidas que supongan la expropiación de los fondos previsionales de las y los trabajadores.

Por lo anterior, votará a favor, aunque sabe que es perfeccionable. Con todo, el proyecto no cambia quórum ni ninguna de esas cosas, y es importante no desinformar a la ciudadanía.

**La Presidenta debe ir a marcar su asistencia a la sesión de Sala, por lo que el diputado Ilabaca asume momentáneamente la presidencia accidentan.*

El señor **Giorgio Jackson** (Ministro SEGPRES), agradece a las y los diputados que han apoyado la iniciativa del Ejecutivo que, como se ha indicado, fue levantada a raíz de la manifestación de inquietud de un sector político y que es también una duda ciudadana.

En la primera sesión en la que se presentó el texto se manifestó que el texto podría ser redundante, pero que era necesario para enviar una señal clara. No existe sector político que crea que se deba hacer algo similar a una

expropiación de los fondos de capitalización individual, y es bueno que la ciudadanía lo tenga ya clarificado.

Cree que esa manifestación de voluntad política los ayuda a enfrentar la reforma previsional con otro tono, de una forma más colaborativa, ya que es un desafío conjunto. La deuda que tenemos con las personas mayores del país es brutal, y no podemos dejar que un elemento como el que existía previo al debate, ensuciara la posibilidad de llegar a buenos acuerdos para mejorar las pensiones del país.

Reitera los agradecimientos a la Comisión, y manifiesta la buena voluntad de recoger los grandes acuerdos y consensos en la materia, los que desea sean duraderos en el tiempo y darle garantía a los chilenos de que sus fondos previsionales no pueden ser expropiados ni utilizados de ninguna otra forma que no sea entregarles mejores pensiones.

**La diputada señorita Cariola vuelve a la sesión de Comisión, asumiendo nuevamente la Presidencia.*

Sesión N° 27 de 11 de julio de 2022.

Entrando al orden del día, la **diputada señorita Cariola** (Presidenta de la Comisión), luego de dar lectura a la citación y de las excusas recibidas por los invitados, procede a recordar a los miembros de la Comisión que estas audiencias o exposiciones se dan en el contexto del acuerdo arribado de recibir a un total de nueve expositores que darán su parecer sobre el mensaje en cuestión, a pesar de haber votado en general ya el proyecto, ya que aún puede ser objeto de indicaciones.

Acto seguido, otorga la palabra al Subsecretario de Previsión Social, quien se encuentra presente de forma telemática.

El **señor Christian Larraín** (Subsecretario de Previsión Social) agradece la invitación que se le hiciere, pero manifiesta que su interés es escuchar las exposiciones del invitado, y de haber consultas directas hacia él responderá.

La **diputada señorita Cariola** (Presidenta), otorga entonces la palabra al señor Ramón López.

El señor **Ramón López** (economista de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile) inicia su exposición agradeciendo la invitación que le realizaran.

Manifiesta que, en general, y respecto al proyecto de reforma constitucional que establece una destinación específica del financiamiento para fines previsionales y una garantía de la propiedad de los fondos de capitalización individual, le parece un proyecto adecuado o apropiado, aunque tiene algunas objeciones y comentarios.

Llamó su atención que dentro de las garantías que enuncia no se expresa a las APV, y no entiende porque su exclusión, siendo positivo a su entender incluirlas expresamente.

En otro orden de ideas, en términos de economía, cuando se habla de ahorro quiere decir que es un flujo, y entiende que cuando se habla de ahorro en el proyecto están pensando solo en los fondos acumulados y no en los flujos anuales o mensuales, pero no le queda claro.

Al respecto, le da la impresión que el espíritu del proyecto hace referencia a los fondos acumulados, y no sabe que pasará con los flujos futuros. Siendo así, sería importante especificarlo.

Reitera que son dos aspectos, los fondos acumulados y los fondos o ahorros futuros, que son distintos, y no sabe bien hasta donde llega la garantía de propiedad en ese sentido.

También indica que el proyecto reafirma la propiedad sobre los fondos, pero cuando uno tiene propiedad de cualquier bien o activo existe la disposición sobre los mismos, otorgada por ley, para hacer lo que uno quiera con él, sea enajenarlo, arrendarlo, etc. Cree que cuando el proyecto reafirma la propiedad privada sobre los fondos, también se reafirma la capacidad de utilizarlos en la forma que estime el ahorrante conveniente.

Siendo así, cree que se cae en un problema bastante discutido y que tiene que ver con los retiros de los fondos previsionales. Si uno quiere ser consistente con el concepto de la propiedad privada, entonces deberíamos entender que se podría hacer lo que quieran.

Llamó su atención que lo que hace el proyecto es solo reafirmar la propiedad sobre los fondos, la que ya se encuentra consagrada en la Constitución de 1980, y hay relativamente pocos desafíos legales en torno a los retiros de fondos.

Entiende que hay algunos pocos casos de personas que, como particulares, han reclamado su capacidad de reclamar los fondos en sede judicial. Ahora, con esta reafirmación, si es que no lo hace el Congreso Nacional al establecer expresamente una regulación en la materia, es muy posible que se acentúen los desafíos legales.

Indica que tal vez esta última observación no sea tan relevante, pero que a su parecer es una cuestión importante, ya que las inconsistencias lógicas nunca son buenas, y ve una inconsistencia que debería zanjarse.

Por último, cree que de alguna manera lo que haría, si fuera legislador, es preocuparse de realzar la pensión garantizada universal. Para él, la manera más directa de llegar a jubilaciones dignas es ampliando o extendiendo la pensión garantizada universal, el que es la columna principal de un sistema de pensiones dignos.

En ese caso, se hace menos importante desde el punto de vista del sistema de pensiones, los retiros. Siendo vistos de una manera mucho más liberal (libre disposición de bienes), los retiros serían poco relevantes en el sistema, pero

claro que para aquello se requeriría de recursos del Estado, reformas tributarias, con el fin de llegar a un sistema más parecido al de Nueva Zelanda.

Sesión N° 29 de 19 de julio de 2022.

El **señor Cifuentes** (profesor de Derecho de la Seguridad Social de la Universidad Diego Portales) expone y acompaña presentación cuyo contenido se inserta a continuación:

Aspectos generales a comentar

1.- Se está ante una propuesta de reforma constitucional con incidencia directa en seguridad social, garantizada en el artículo 19 N° 18, de la Constitución Política de la República, como indica expresamente el proyecto.

2.- Se incorporan dos incisos al numeral señalado, que se insertarían antes del actual inciso final, el cual mantendría su ubicación (“El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la Seguridad Social”).

3.- Se incluye los “aportes fiscales” como parte de la financiación del sistema de seguridad social. No obstante, aclara que la no mención expresa a ello no ha sido un impedimento al financiamiento fiscal de la seguridad social en las últimas décadas (ejemplos, en pensiones, PBS en 2008, PGU en 2022).

4.- La propuesta señala que los fondos constituidos con las cotizaciones obligatorias estarán “dirigidas única y exclusivamente a prestaciones previsionales”. Acto seguido, señala que “Para estos efectos, también se entenderán dentro de los fines previsionales la administración de los fondos y el pago de las pensiones alimenticias, en la forma que determine la ley.”

Con lo primero, no parece existir inconveniente desde el punto de vista doctrinal, aunque podría no incluirse al referirse a un aspecto de la administración.

Respecto de las pensiones alimenticias, expresa que, sin perjuicio de la justicia de que nadie mantenga deudas alimenticias, pregunta ¿Es su pago o entero una prestación previsional? No conocemos antecedentes en el derecho comparado.

5.- El inciso final de la propuesta señala “se garantizará siempre la propiedad del afiliado (a) respecto de los ahorros provenientes de la capitalización individual, sin que se pueda expropiar dichos ahorros.”

Se trata de dotar a las cotizaciones obligatorias en las cuentas de capitalización individual de una mayor seguridad sobre su propiedad individual y que no puedan ser expropiados. “Se trata de dar certeza a los afiliados sobre la inexpropiabilidad de sus ahorros previsionales.”

Se asegura que, en tanto exista este régimen de pensiones de capitalización individual, las cotizaciones obligatorias y sus rendimientos se mantienen en el patrimonio del afiliado y no puede ser objeto de expropiación ¿Propiedad modal? Se trata de “reforzar” constitucionalmente lo ya garantizado.

Precisa que la propiedad que se tiene sobre los saldos de las cuentas individuales no es de libre disposición del afiliado sino que está sujeta a una modalidad destinada al otorgamiento de una pensión, no tiene otra finalidad.

6.- Las cotizaciones del sistema de pensiones son de titularidad de los afiliados, lo que se expresa en:

- Artículo 17, DL 3.500.- “Los trabajadores afiliados al Sistema, menores de 65 años de edad si son hombres, y menores de 60 años de edad si son mujeres, estarán obligados a cotizar en su cuenta de capitalización individual el 10 por ciento de sus remuneraciones y rentas imponibles”.

- Art. 19 Nº 24, CPR: “El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales. Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social…”.

Finalmente, enfatiza que el proyecto busca reforzar lo que ya existe atendiendo a un requerimiento ciudadano, pero, no es una necesidad que refuerce la seguridad social.

Consideraciones de orden jurisprudencial

- Fallo de la Corte Suprema: Rol N° 33.773-2019. Santiago, 03.07.2020.

Considerando 8º: “Octavo: Que, sin perjuicio de lo antedicho, esta Corte estima indispensable precisar que el retiro total o parcial del dinero cotizado en la cuenta individual de un trabajador no es una institución ajena al Decreto Ley Nº 3.500. En efecto, en reiterados pasajes de este instrumento normativo (artículos 20, 21, 22, 62, 62 bis, 65 bis y 179) se establecen los requisitos y exigencias que permiten al cotizante retirar los excedentes de libre disposición quedados luego de haber optado por alguna de aquellas modalidades de pensión…”

- Fallo del Tribunal Constitucional. Sentencia Rol 7442-2019:

Considerando 30º: “Que, por otra parte, la única forma de asegurar que el Estado cumpla con su obligación de garantizar el acceso a una pensión mínima o a la que resulte de un monto superior por la cuantía de los fondos previsionales acumulados, es que la ley exija que los fondos destinados a financiar las prestaciones de la seguridad social tengan ese único objetivo, como disponen los preceptos legales impugnados.

Si tales fondos se destinaran a otros objetivos, el Estado -a través de una sentencia judicial- atentaría en contra de su propio deber de supervigilar el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social, renunciando así a su obligación de velar porque los afiliados al sistema enfrenten adecuadamente sus estados de necesidad”.

Sobre el articulado, estima que se debiera evaluar refundir el párrafo cuarto propuesto con el actual párrafo tercero ya que ambos se refieren a “cotizaciones obligatorias”, e indicar que las cotizaciones obligatorias son “del trabajador y del empleador”.

Consideraciones Finales

- La norma propuesta es un aporte en línea con la consagración efectiva del derecho a la seguridad social, aunque podría entenderse reiterativa en algunos aspectos e innecesaria respecto a la titularidad de los fondos.

- El texto tiene elementos propios de la norma propuesta por la Convención Constitucional.

- La destinación del financiamiento de la seguridad social al pago de pensiones alimenticias necesitará precisiones en su extensión.

- Se constitucionaliza la capitalización individual en cuanto a los fondos existentes y futuros en esa modalidad.

La **señora Munilla** (docente de la Cátedra de Derecho del Trabajo P. Universidad Católica de Valparaíso) expresa tener la impresión de que se busca mejorar un sistema de pensiones sin ver el marco en su conjunto; la iniciativa apunta a no destrabar el actual sistema e impediría avanzar en torno a la consagración de un sistema que responda al contenido del derecho fundamental.

Señala que, en términos generales, no le parece que el presente proyecto de reforma constitucional sea jurídicamente correcto. Ello, por las razones que expone a continuación:

1. Se debe entender, en primer lugar, que el artículo 19 Nº 18 garantiza un derecho humano fundamental, cual es Seguridad Social. Este derecho posee un contenido que deriva de la naturaleza jurídica ya referida y su posición dentro de la estructura de los derechos sociales. Se define Seguridad Social como la obligación de toda persona de vivir dignamente, lo que vale de forma idéntica para todo ser humano. (Nogueira Alcalá, Derechos fundamentales y garantías constitucionales, Tomo 3).

2. La sociabilización de esta obligación - su apellido “social”- pasa por entender la razón de ser y el origen de las sociedades. En efecto, los seres humanos se reúnen en grupos para ayudarse unos con otros, en la eventualidad de que situaciones específicas impidan proveerse un ingreso que le permita superar contingencias. Esta ayuda, ya sea porque se entiende a las sociedades desde una tesis colectivista o individualista, siempre se dibuja como centro del derecho en sí.

3. Es por ello que el derecho fundamental a la Seguridad Social bebe en su contenido de determinados principios. El más relevante de ellos es la solidaridad, entendida como esfuerzo de toda la comunidad con el propósito de provocar una redistribución positiva a favor de quienes menos tienen. Tan potente es este principio, que desde Beverige a los autores actuales como Olea o Bregman la definen como base de configuración del derecho.

Añade que constitucionalizar la capitalización individual es lo contrario a la solidaridad y a la sociabilización de los riesgos sociales.

4. Todo sistema de seguridad social no hace sino definir los ámbitos de aplicación material y personal del derecho fundamental, junto con su financiamiento. Por ende, este derecho sostiene y alimenta el sistema, no pudiendo entenderse el uno sin el otro. Así, la solidaridad se entiende en la idea de universalidad. Un sistema de seguridad social nos debe proteger a todos, en todos los riesgos sociales que se puedan padecer.

5. En el caso de aprobarse el proyecto de reforma constitucional, el numeral 18 quedaría configurado de una manera bastante incoherente. Porque, por una parte, tenemos el derecho fundamental con un determinado contenido, y por otra, un desarrollo en el mismo numeral contrario a lo que este contenido prescribe.

6. En lo referido a las prestaciones de seguridad social y su financiamiento: en términos de técnica legislativa, en general, el derecho fundamental se enumera en la Constitución, con lo que se entiende establecido conforme a sus principios. Los ámbitos de aplicación y el financiamiento se regulan a nivel de ley ordinaria. Por ende, en principio la referencia no respeta la estructura de la pirámide normativa y el principio de jerarquía entre normas.

7. Todos los sistemas de seguridad social poseen un carácter mixto y origen tripartito, siendo el componente no contributivo el aporte estatal y contributivo el que proviene de las partes de la relación de trabajo. Estos componentes son: cero (o básico), uno (de reparto), dos (individual) y tres (patrimonial privado). La existencia de la totalidad de componentes refleja el respeto a los principios.

En este esquema, el rol del Estado en Seguridad Social se define a través de la idea de financiamiento estatal, ya que es responsable de un componente completo y básico del sistema de seguridad social, que vendría siendo el componente cero. En el boletín en cambio se utiliza la voz “aporte fiscal”, el que implica la complementación de fondos en torno a un rol de carácter subsidiario, sin cargo de devolución.

La manera en que se expresa en el boletín, aporte fiscal y cotizaciones obligatorias, no hacen sino alterar el contenido propio de la Seguridad Social en torno al sistema de financiamiento, denotando un rol estatal en el financiamiento del componente cero de menor entidad al que corresponde conforme a derecho.

Enfatiza que se debiera hablar de “financiamiento estatal” porque aseguraría que el rol del Estado – en torno al componente 0, pensión básica universal, por ejemplo- fuera de responsabilidad en torno al otorgamiento y no subsidiario.

8. En lo referido al concepto de “fines previsionales”: en un sistema de Seguridad Social no existe otro fin que no sea el previsional, esto es, la

cobertura de un riesgo social en sí. Así, la expresión que se utiliza es redundante, y no hace sino denotar que a nivel legal poseemos un sistema de cobertura del riesgo social vejez que no es seguridad social. Si no, la aclaración no tendría sentido.

Del mismo modo, si se toma en consideración los principios de la seguridad social, es contrario al mismo el hecho de que existan cobros por concepto de administración. Ello equivale a señalar que se debe pagar por el mero acceso a una vida digna, y hacerla sinónimo de la previsión de la cobertura de los riesgos sociales. Agrega no ver la necesidad de establecerlo constitucionalmente.

Sobre el pago de pensiones alimenticias –expresa entender la finalidad- tampoco se corresponde con lo que se denominaría fines previsionales, por ende, no se debiese asociar a dicho concepto, sino que configurar, a nivel legal, como una excepción de pago a través del concepto de carga familiar.

9. <u>En lo referido a la propiedad e imposibilidad de expropiación:</u> el concepto de propiedad o dominio no se aplica en Seguridad Social. Incluso en sistemas como el chileno, que no son de seguridad social en sí, la aplicación del concepto de dominio es extremadamente limitado.

En un sistema de seguridad social sano, acorde con los principios, el concepto de propiedad es inaplicable tratándose de los componentes cero y uno, y muy limitado tratándose del componente dos. Es por ello que las cotizaciones previsionales no se consideran un ahorro, sino que son una carga, tal y como son los impuestos. Se destinan al uso común. Por ende, cualquier referencia a limitar el dominio carece de sentido, ya que la propiedad se dibuja en torno a la finalidad social, propia del derecho fundamental a la seguridad social. Así, cualquier referencia al dominio en sí, que se protege al verse imposibilitado de expropiar, como a su limitación, la expropiación en sí, carecen de sentido.

Incluso, si se entiende la referencia constitucional a nuestro sistema, la inembargabilidad no corresponde, debido a que ya las facultades propias del dominio se encuentran extremadamente limitadas. El uso implica que el propietario puede servirse de la cosa conforme a su naturaleza. Aquí, si se habla de dinero que se va a usar como dinero, el ejercicio de la facultad se mantiene, pero condicionado a la cobertura del riesgo social y al principio de solidaridad. Respecto del goce, implica la posibilidad de hacerse de los frutos que la cosa produzca. En este caso, los frutos del dinero se encuentran también limitados en cuanto a dicho goce, debido nuevamente respetarse la cobertura de destinación y el principio de solidaridad. Y respecto de la disposición, esta es limitada de momento en que se establecen fines de previsión social.

La inembargabilidad lo que hace es remarcar la propiedad de los fondos de capitalización individual, la que es contraria al principio de solidaridad que es propio de la Seguridad Social. Así, en el caso de aprobarse este proyecto, esta propiedad debiese mantenerse, lo que elimina la posibilidad de regular legalmente el sistema de seguridad social, conforme al contenido del derecho fundamental.

Finalmente, señala ser crítica del proyecto en comento, considera que no es correcto en materia de técnica legislativa e impediría asumir, en un futuro, la construcción de un sistema de seguridad social que responda al contenido del derecho fundamental per se y superar el sistema vigente.

El diputado **señor Sánchez** concuerda con que no se debiera incluir lo relativo a pensiones alimenticias en esta iniciativa y, en su defecto, establecer límites; se debe buscar otro mecanismo para resolver las deudas por ese concepto.

Pregunta al señor Cifuentes en qué aspecto ve coincidencia entre esta iniciativa y la propuesta de Nueva Constitución.

Sobre la intervención de la señora Munilla, observa que, a su juicio, el sistema de capitalización individual no sería contrario a la solidaridad, así lo demuestra la existencia del Pilar Solidario. Sin embargo, cuestiona que sea una solidaridad impuesta, obligatoria.

Explicando la situación que da contexto a esta iniciativa – que subyace a la necesidad de una reforma constitucional-, enfatiza dos hitos relevantes de la propuesta de Nueva Constitución: el reemplazo a un sistema de administración de pensiones estatal, y la participación de sindicatos y asociaciones gremiales en su conducción, y en que la protección de estos fondos no esté recogida en la propuesta constitucional. Existe una desconfianza política sobre este punto.

Asimismo, cuestiona que se busque desligar el derecho de propiedad con los fondos de pensiones en cuentas de capitalización individual, y la promoción de un fondo común (una verdadera “caja negra”, a su juicio). Agradece que se transparenten las distintas visiones políticas.

Por su parte, el diputado **señor Leonardo Soto** expresa su inquietud sobre los argumentos esgrimidos por quien lo antecede en la palabra. Sostiene que los modelos basados en la caridad son propios del s. XIX.

Seguidamente, sobre la inexpropiabilidad que establece el proyecto, consulta si no sería absurdo hablar de expropiación de estos fondos, los que, a su vez, se indemnizarían en dinero.

Por último, pregunta si los sistemas solidarios de seguridad social o el sistema de reparto son considerados expropiatorios.

A continuación, la diputada **señora Ossandón** reflexiona en torno a que toda esta discusión perdería sentido después del 4 de septiembre, fecha del plebiscito de salida sobre el proyecto constituyente, independiente de su resultado.

El diputado **señor Ilabaca** (Presidente Accidental) explica que esta iniciativa nace a partir del requerimiento de varios diputados, al momento de discutir el quinto retiro de fondos previsionales, demanda que fue recogida por el Gobierno.

Haciendo uso de la palabra, el diputado **señor Benavente** aclara que sí se pueden expropiar los fondos previsionales. Al efecto, pide poner atención en el caso de Argentina, país en el que se expropiaron –o nacionalizaron- los fondos de pensiones.

Cuestiona los sistemas de reparto que ha llevado a la quiebra a muchos Estados; han fracasado como política.

En último término, recalca que sí se podrían expropiar los fondos y ser indemnizados a través de un "pagaré" porque la propuesta de Nueva Constitución no señala que el pago de la indemnización deba ser "previo pago al contado".

Seguidamente, el diputado **señor Ilabaca** expresa que se está ante un mal proyecto: no dice nada nuevo, pero constitucionaliza una serie de materias.

De acuerdo al texto del proyecto, pregunta ¿Qué pasaría con el ahorro previsional voluntario (APV) y con el sistema de rentas vitalicias?

Finalmente, hace hincapié en que la propuesta es innecesaria y la discusión concluye el 4 de septiembre próximo.

A su vez, el diputado **señor Leonardo Soto** cuestiona lo dicho por el señor Benavente en torno a la propuesta de Nueva Constitución, pues en ella se dice expresamente que lo relativo a la expropiación se regulará por ley.

En ese mismo orden de ideas, el **señor Benavente** retruca que, si bien se remite a la ley, la propuesta de Nueva Constitución eliminó la referencia de pago "al contado" en esta materia.

El **señor Cifuentes** reitera que lo relativo a pensiones alimenticias es extraño a este proyecto sobre seguridad social, sin perjuicio de toda la importancia que tiene.

Enfatiza la propuesta de Nueva Constitución –como todo texto constitucional, a su parecer- no entra (ni debiera entrar) a la regulación o pronunciamiento sobre los regímenes, los que son propios del legislador. Agrega que centrarse en las pensiones (uno de los regímenes de la Seguridad Social) solo puede traer complicaciones a futuro al legislador, y específica que el régimen de capitalización individual se encuentra regulado en el decreto ley N° 3.500.

Seguidamente, explica que hay coincidencias con la propuesta de Nueva Constitución.

En relación con los aportes fiscales, indica que –en referencia a la solidaridad y vida digna mencionada- en la concepción moderna de la seguridad social se requiere cotizaciones obligatorias (exacción parafiscal con la finalidad determinada; no es un impuesto ni es un ahorro) y el Estado hace aportes para complementarlos, con la finalidad de financiar determinados regímenes. Los recursos deben ser destinados a otorgar prestaciones de la seguridad social, no puede tener otro fin.

El Seguro de Accidentes del Trabajo es un sistema de reparto vigente desde el año 1968. Apunta que la solidaridad no es caridad; se conforma con el aporte de todos; se busca socializar el riesgo de la vejez.

El proyecto habla de “ahorros”, los que son siempre voluntarios, aquí se está frente a cotizaciones obligatorias. El pilar voluntario –que se impone cada día más- es un complemento al tronco del sistema.

Por último, la Constitución de 1980 permite hacer cambios profundos: permitió introducir el sistema de la capitalización individual, podría terminarlo, introducir un sistema de reparto, lo que dependerá del legislador según los signos de los tiempos.

Antes las observaciones del señor Sánchez, la **señora Munilla** reconoce las diferentes posiciones que sostienen cada uno.

Insta a esclarecer la discusión y reflexionar en torno a si existe la disposición (real) de implementar un sistema de seguridad social que revista el carácter como derecho fundamental y su contenido.

Reafirma sus palabras sobre que el derecho de propiedad no tiene cabida cuando se regula la seguridad social en sus componentes cero y uno. Más allá de esos componentes, es mixto.

Explica que el componente cero es de financiamiento estatal, pensiones básicas, para todas las personas; el componente uno es de reparto (distinto a sistema de reparto) bajo un principio de solidaridad y redistribución; el componente dos, relacionado con lo individual (no necesariamente es capitalización), y el componente tres, relativo al patrimonio de cada ciudadano.

Lo propio de la seguridad social tiene que ver con cómo la sociedad se hace cargo de establecer parámetros de vida digna, que tiene que ver con la redistribución de la riqueza, y apoyar a los que tienen menos.

Enfatiza que la solidaridad, en cuanto a principio de la seguridad social, es el esfuerzo de toda comunidad con el propósito de provocar una redistribución positiva a favor de los que tienen menos. Ello, porque la seguridad social como derecho fundamental también busca la redistribución de la riqueza.

Para el ahorro voluntario también existen otros mecanismos del sistema financiero.

Por lo anteriormente descrito, no corresponde hablar de embargabilidad o no en esta materia.

Comparte las aprehensiones que expresa la señora Ossandón. Complementa que esta reforma constitucional va a impedir en el futuro la oportunidad de discutir un sistema de pensiones específicamente acorde con el contenido de la seguridad social.

En una nueva intervención, el **diputado señor Sánchez** cuestiona el sistema y administración a través de un fondo común, expresando que habría barreras de entrada, y poca claridad sobre la administración, por ejemplo, del Fondo de Cesantía.

Reitera que las personas prefieren que los fondos sean de su propiedad.

Desde otra mirada, el diputado **Leonardo Soto** destaca y valora la trayectoria del Seguro de Cesantía, y su composición mixta.

Pregunta si existe un distinto tratamiento respecto de las cotizaciones obligatorias de los trabajadores o de los empleadores.

Primeramente, la **señora Munilla** hace presente que las preguntas sobre las expectativas ciudadanas hay que hacerlas con mucho cuidado. Explica que el Convenio N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la Seguridad Social, del año 1952, (no ratificado por Chile) contiene los parámetros básicos; y apunta a un sistema mixto con preeminencia de componentes entre sí. No necesariamente relacionado con la capitalización individual ni con una entidad administradora específica. Sí debe primar el principio de unicidad, que permite la redistribución y solidaridad.

Hace hincapié que estas modificaciones constitucionales condicionarán toda la regulación legal posterior.

Sobre la consulta del señor Soto, explicita que las cotizaciones no son ahorro ni son impuestos. Tienen una naturaleza jurídica intermedia, responde a la idea de contribución. Según el Convenio N° 102, el aporte contributivo (cotizaciones obligatorias) tiene como límite mínimo: 50% de cargo del trabajador – 50% de cargo del empleador. El Estado subsidiario no se hace cargo.

Finalmente, el **señor Cifuentes** expresa que el país tiene una tradición, una evolución histórica de seguridad social fundada en cotizaciones.

El cambio del año 1980 es radical, producto de una circunstancia política, social y económica diferente a las habituales para modificar los sistemas de seguridad social.

Los cambios en seguridad social requieren grandes acuerdos.

Precisa que el Seguro de Cesantía tiene un componente de capitalización individual y un componente de seguro social, es un sistema mixto. Aclara que es un sistema totalmente transparente sobre cuáles son los aportes. Experiencia exitosa que combina aporte individual con aporte colectivo.

Cierra indicando que esta es una discusión compleja pues se realiza sobre la base de la Constitución vigente; la discusión debe ser mirada a partir del 4 de septiembre, fecha del plebiscito de salida del proceso constituyente. Precisa que la propuesta constitucional no hace grandes cambios respecto a lo existente.

La diputada **señorita Cariola** (Presidenta de la Comisión) propone fijar el jueves 4 de agosto, como plazo para la presentación de indicaciones (*el plazo es solo para efectos de la elaboración del documento comparado*).

- Así se acuerda.

Sesión N° 31 de 2 de agosto de 2022.

El **señor Fernández Baeza, don Mario** (abogado, Doctor en Ciencias Políticas y profesor titular de Derecho Constitucional y Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Chile) agradece a la Presidenta la invitación, saludando a los miembros de la Comisión, indicando que se siente honrado de retornar a esta señera institución de la República, después de un tiempo, pero motivado por el mismo deber de servicio por Chile y su gente.

Indica que asiste a esta sesión para proporcionar una opinión jurídico-constitucional, sobre el proyecto iniciado por Mensaje de S.E. el Presidente de la República, que reforma el numeral 18° del artículo 19 de la Constitución -que consagra el derecho a la seguridad social- agregándole dos nuevos párrafos: un nuevo párrafo cuarto, estableciendo una destinación específica del financiamiento para fines previsionales; y un nuevo párrafo quinto, disponiendo una garantía sobre la propiedad de los fondos de capitalización individual de las y los afiliadas y afiliados.

Su opinión jurídica sobre este proyecto, es muy concreta: Esta reforma significa un sustantivo mejoramiento-tanto formal como material-del derecho a la seguridad social en su tratamiento constitucional. Es un mejoramiento formal, porque robustece su formulación conceptual; y es un mejoramiento material, porque contribuye a su efectiva vigencia.

Como se observa, ocuparé el breve tiempo disponible para referirme a estos dos rasgos muy concretos del proyecto.

En primer lugar sobre su robustecimiento conceptual, recordemos cómo se inicia el proyecto que nos ocupa: Dice: *"Las prestaciones de seguridad social se financiarán*–repito, *se financiarán- con aportes fiscales y cotizaciones obligatorias, en la forma y condiciones establecidos en la ley."* La clave reside en la expresión "financiarán", cuya inclusión es completamente inédita en el texto vigente de esta norma y representa un mandato constitucional, del más alto significado jurídico. Por eso, podemos afirmar que dicha formulación significa un robustecimiento del derecho a la seguridad social en la Constitución vigente.

Cuando empleamos la expresión "robustecimiento" estamos indicando, además, que actualmente este derecho es "débil" dentro del actual texto. Y es así efectivamente. Aún peor. El profesor diría, extremadamente débil, ya que el derecho a la seguridad social ni siquiera está definido en los cuatro magros incisos, el numeral N° 18 del art.19.

En efecto, el primer inciso del mencionado numeral se reduce al mero epígrafe o denominación del tema que se ocupa –*"El derecho a la seguridad social"*- y los incisos segundo y cuarto se destinan a cuestiones de forma -el quorum calificado para las leyes que regulan su ejercicio y la supervigilancia de su ejercicio por parte del Estado-quedando sólo el tercer inciso -el único con rasgos sustantivos- que se refiere al *"acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas"*, advirtiendo que la *"ley podrá establecer cotizaciones obligatorias."*

Con tal escueta formulación culmina el numeral 18° del artículo 19 de la actual Constitución, que termina siendo una paradoja: Una vaga disposición constitucional, sobre uno de los más importantes derechos sociales en la historia constitucional moderna. Y agreguemos que se trata de una de las pocas disposiciones que se mantienen incólumes, sin variación alguna desde el texto original de 1980.

Como se ve, esta descripción del actual ordenamiento constitucional reduce la garantía efectiva del derecho a la seguridad social, a la *"acción del estado"*, sin determinar mecanismos concretos para su concreción, salvo la mera referencia a que *"la ley podrá establecer cotizaciones obligatorias"*, que –sabemos- se remite al polémico DL 3.500, a pesar de sus mejoramientos con la extensa reforma de 2008 -ley 20.255- y la reforma de 2022, con la ley 21.419, como se menciona en el Mensaje de S.E., que acompaña al proyecto que nos ocupa.

De ahí, entonces, la importancia de la reforma propuesta por el Mensaje presidencial N° 008-370, que examinamos, al comprometer expresamente el respaldo financiero para asegurar el derecho reconocido.

Terminemos este primer punto, señalando que del modo descrito este proyecto se hace cargo de una interrogante clásica sobre los derechos fundamentales y que mantiene su vigencia entre nosotros: ¿De qué vale declarar un derecho, sin su garantización efectiva?

Porque una de las mayores debilidades de los derechos fundamentales en la Constitución vigente, es la sustancial contrariedad existente entre la expresión *"La Constitución asegura a todas las personas"*-con que se encabeza el artículo 19- y la discutible efectividad de tal respaldo en la aplicación del largo catálogo que le sigue. Como hemos dicho, la expresión *"asegura"* es meramente declarativa y constituye uno de los mayores defectos de la Constitución que nos rige.[1]

Reiteremos, por lo tanto, que agregar un nuevo párrafo cuarto al numeral 18 señalando que "las prestaciones de seguridad social se financiarán con aportes fiscales y cotizaciones obligatorias", constituye un expreso mandato constitucional, para respaldar que las y los beneficiarios (as) de la seguridad social serán cubiertos adecuadamente.

En segundo lugar, el proyecto de reforma constitucional bajo examen, propone incorporar un nuevo quinto párrafo al numeral N° 18 del artículo 19, señalando expresamente que *"Sin perjuicio de los componentes propios de la seguridad social que integren el sistema, se garantizará siempre la propiedad del afiliado(a) respecto de los ahorros provenientes de la capitalización individual, sin que la ley pueda expropiar dichos ahorros"*.

A pesar de que trata de una disposición compleja, por la sinuosa advertencia inicial, destaca que lo principal esta reforma, consistente en sincerar

[1] A modo de referencia sobre esta interrogante -tratándose de un escrito del expositor- véase el libro de Mario Fernández Baeza: "La Constitución sobre sí misma. Precariedad de derechos y reforma constitucional en Chile", Editorial Legal Publishing/ Thomson Reuters, Santiago de Chile, 2013, 492 páginas.

una situación jurídica no regulada constitucionalmente y tratada parcialmente en el decreto ley 3.500, que estableció un nuevo sistema de pensiones a partir del 13 de noviembre de 1980.

En efecto, señalar expresamente que se garantiza siempre la propiedad del afiliado (a) de sus fondos previsionales, sin que la ley los pueda expropiar, significa un respaldo claro a la efectiva vigencia del derecho a la seguridad social. De eso no cabe ninguna duda.

Sin embargo, la frase inicial del nuevo párrafo propuesto, presenta un sesgo de condicionalidad - la expresión *"sin perjuicio de"*- dependiente de una noción tan genérica como difusa, como los *"componentes propios de la seguridad social que integren el sistema*", que ameritaría claridad legislativa meridiana, antes de despachar la reforma: ¿Qué se entiende por tales? (repetir), ¿Habría "componentes propios de la seguridad social" fuera del sistema? ¿Habría componentes impropios que integran el sistema? ¿Y cuáles serían unos y otros? Y si son varios esos misteriosos componentes propios, ¿cuáles de ellos –o todos- podrían alterar la garantización de la propiedad sobre los fondos, hasta convertirlos en expropiables?

Como se ve, más allá del valor indiscutible de la garantía de propiedad y de su inexpropiabilidad, para la efectiva vigencia del derecho a la seguridad social, esa frase inicial, condicional de la norma propuesta, deja dudas obligatorias de aclarar.

Mencionemos algunos aspectos que puedan contribuir a despejar esas dudas. Admitamos que titularidad del derecho de propiedad sobre los fondos previsionales radicados en las cuentas de capitalización individual de los cotizantes en las APF, ha sido un tema recurrente en el debate público de los últimos años, especialmente en torno a la discusión legislativa sobre sus sucesivos retiros. Y admitamos también que persisten confusiones sobre sus bases jurídicas. Veamos. Es indudable que ha resultado complejo presentar-por una misma parte- la argumentación en favor de la plena propiedad de los fondos y, simultáneamente, la prohibición de su retiro, uso y disposición. ¿Cómo se explica tal incongruencia? ¿Puede ser compatible afirmar el derecho absoluto de propiedad sobre los fondos, con la falta de discrecionalidad para su uso y disposición? "La plata es mía, pero no la pueda sacar", para emplear una frase de uso cotidiano, pero con trasfondo jurídico.

De ahí que la introducción del concepto "propiedad" del afiliado respecto de sus fondos previsionales-que contempla el proyecto que discutimos- puede -y debe- abrir un debate jurídico serio sobre este tópico.

Y para tal propósito es obligatorio remitirse con rigor a las fuentes jurídicas. En nuestro derecho, la propiedad- o el dominio-no se encuentra definida en la Constitución, sino en el Código Civil, en inciso primero de su artículo 582: *"El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa temporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno"*. Por su parte, el artículo 19, N° 24 de la Constitución precisa que *"solo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar*

y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social."

Estas nociones esenciales de la propiedad son comunes al acervo cultural del género humano en toda época y lugar, aunque variando en susdiversas formas y titulares del derecho, pero sin variar la tríada de atributos: uso, goce y disposición.

A partir de tales definiciones, parecería estar todo claro para nuestro tema, porque podría señalarse que los límites y obligaciones para que los cotizantes puedan usar, gozar y disponer de sus ahorros previsionales se encuentran establecidos en la ley, para estos efectos en el Decreto ley 3500-Por lo tanto, sólo procedería centrarse en este cuerpo legal- Pero en tales ejercicios urgen algunos problemas. El Decreto Ley 3500, que "Establece un Nuevo Sistema de Previsión Social", fue promulgado el 4 de noviembre de 1980 y publicado el 13 de noviembre del mismo año. Pero -por su parte- la Constitución bajo la cual se dictó, fue publicada mediante DL 3464, el 11 de agosto de 1980, plebiscitada el 11 de septiembre de 1980, promulgada mediante Decreto Supremo N° 1.150 del 21 de octubre de 1980 y publicada en la Diario Oficial, edición N° 30.798, del 24 de octubre de 1980. La Constitución entró en vigencia el 11 de marzo de 1981[2]

¿Por qué entregamos tantos detalles cronológicos sobre el establecimiento de ambos documentos? Porque la vinculación entre ambos textos es esencial para dirimir la naturaleza de la propiedad de los fondos previsionales.
Por dos motivos.

El primero dice relación con la vigencia de los Decretos Leyes, al amparo de la Disposición Transitoria Quinta (en el texto original) y Cuarta (en el actual texto vigente), que cubre "las leyes actualmente en vigor". Pero la segunda vinculación, es el numeral 26 del artículo 19 de la Constitución, que dispone: *"La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza,* ***no podrán afectar los derechos en su esencia****, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio"*. Respecto de esta norma constitucional, plenamente vigente, vale preguntarse: ¿Afecta al derecho a la seguridad social? Y si así fuera, porque la Constitución no distingue entre derechos y garantías, ¿Cuál es la **esencia** del derecho de propiedad? ¿Cuál, sino que la descrita en el artículo 582 del Código Civil citado? O sea, **el goce y disposición de la cosa**.

En otros términos. Si se acepta que la validez del Decreto Ley 3.500 proviene del complejo origen jurídico de la Constitución en 1980 – aunque habiéndose publicado (13.11.80) **antes** de que la Constitución entrara en vigencia (11.3.81), pero **después** de su promulgación y publicación (21.10.80 y 24.10.80), debiera aceptarse–entonces- que su texto condicionante de la propiedad de los

[2] Sobre estas fechas del origen de la Constitución de 1980, véase: Tribunal Constitucional y Diario Oficial de la República de Chile: "Constituciones Políticas de la República de Chile 1810-2015", Diario Oficial, Santiago de Chile, 2005, segunda edición, página 392.

fondos, podría encontrarse bajo la prohibición dispuesta en el art. 19, N° 26. Esto es, la no afectación del derecho de propiedad en su esencia.

Lo anterior para tener presente en la aclaración sobre la expresión “los componentes propios de la seguridad social que integren el sistema”. Que podrían condicionar la garantía de propiedad sobre los fondos, que establece la reforma constitucional que nos ocupa.

Finalmente, reitera su agradecimiento a la Comisión por la invitación que le hicieren.

La **señora Artus, doña Paula** (abogada, magister en Derecho Constitucional y Jefa de la carrera de Derecho de la Universidad Viña del Mar) agradece la invitación a participar del debate del proyecto en tratativa.

Acto seguido, refiere en primer lugar que el actual sistema de seguridad social, regido a través del decreto de ley N° 3.500 es objeto de múltiples críticas, tanto desde su perspectiva política como también técnica y jurídica.

Al margen de dichas consideraciones, el actual sistema que tiene su soporte en el sistema de capitalización individual, no ha sido capaz de entregar pensiones adecuadas, cuestión que por sí es suficiente como para que el sistema político se replantee el sistema de seguridad social.

Las cotizaciones obligatorias y las voluntarias son las dos vías a través de las cuales se nutre el actual sistema, y son administradas por las AFP´s, de modo tal que al término de la vida activa laboral de la persona decidirá pensionarse con dichos fondos, o bien la recibirán sus sobrevinientes.

En este sistema, los montos cotizados y ahorrados por el cotizante son de su propiedad, por lo que la heredabilidad de los mismos es solo una cuestión lógica.

Por otro lado, en el sistema de reparto tenemos los aportes realizados por los trabajadores activos más los aportes del Estado, concurriendo en un fondo común con el cuál se financian las personas. Es del caso que los fondos no van a una cuenta de capitalización individual, sino al fondo común administrado por el Estado, por lo que aquí las cotizaciones no deberían ser heredables.

En el contexto de esta discusión muchos sectores de la sociedad se manifiestan dudosos o temerosos de la propiedad de sus fondos de pensiones en caso de cambiar el actual sistema de capitalización individual, por lo que se presenta el proyecto de reforma constitucional que ahora se debate.

Respecto al proyecto en sí, establece que el sistema de seguridad social se financiará con aportes fiscales y cotizaciones obligatorias, en la forma determinada por ley, y que además los fondos recaudados de la cotización obligatoria deberán destinarse única y exclusivamente a fines previsionales. Para estos efectos, también se entienden dentro de esos fines, la administración de los fondos y el pago de pensiones alimenticias.

A este respecto, indica que es un acierto establecer explícitamente que los fondos de las cotizaciones solo serán utilizados para fines exclusivamente patrimoniales. Esta solución constitucional es recogida de forma más completa en

la propuesta constitucional de la Convención Constituyente, al establecer que “los recursos con los que se financian la seguridad social no podrán ser destinados a fines distintos que el pago de los beneficios que establezca la seguridad social”.

Tal vez, se podría implementar la misma lógica, en el sentido de que los aportes fiscales destinados a financiar las pensiones de seguridad social solo serán destinados a ese fin.

En segundo lugar, el proyecto establece la inexpropiabilidad de los ahorros provenientes de la capitalización individual, la que estima es coherente con el sistema de capitalización individual y constituye una garantía al ahorro de los cotizantes.

Sin embargo, la norma deja abierta las siguientes cuestiones: a) la cotización de trabajadores en el marco de un sistema de reparto no será de su propiedad, sino del sistema. Por tanto, no estarán amparos por la garantía de no expropiación, y tampoco serán heredables; y b) en caso de concretar un cambio desde el sistema de capitalización individual a uno de reparto, ¿cuál será el destino de los fondos ahorrados bajo el primer sistema? ¿podrían ser rescatados? Cree necesaria una discusión legislativa al respecto.

Ahora, una solución sería señalar expresamente que, “sin perjuicio de la inexpropiabilidad de los fondos, ellos serán destinados a fines previsionales, sin perjuicio de su transmisión por causa de muerte”. Además, se debe encargar al legislador, la creación de un mecanismo que concrete este mandato constitucional.

En conclusión, le parece que la norma propuesta cumple con el objetivo político que subyace a su contenido, y es coherente con la lógica del sistema de capitalización individual.

Si bien es un aspecto positivo que el proyecto reconozca y ampare los dineros de los trabajadores, estima necesario otorgar certeza jurídica y política a la ciudadanía en relación con la eventual suerte de esta medida de aprobarse la propuesta constitucional de la Convención, pues recordemos que su disposición transitoria primera indica que, desde la entrada en vigencia de la Constitución, quedará derogada la actual Carta Fundamental.

El **señor Bronfman Vargas, don Alan** (abogado, profesor de derecho constitucional y derecho parlamentario de la Universidad Católica de Valparaíso), luego de agradecer la invitación, refiere que en general la regulación constitucional sobre estas materias es escueta, particularmente cuando se observa la regulación constitucional de países que se reconocen como “exitosos” en materia de seguridad social.

En ese contexto, la debilidad planteada antes por el profesor Fernández reluce más aún, porque faltan algunos elementos.

Si revisamos la regulación constitucional de países como Alemania, las normas sobre la materia se refieren en términos amplios al beneficiario y al beneficio. Comúnmente, en cuanto a beneficiarios, adultos mayores, personas

desempleadas, dependientes o con alguna incapacidad, y respecto de la prestación recibida, se habla de subsistencia o prestaciones básicas.

En este contexto, la norma del artículo 19 numeral 18 de la Constitución es escueta, y técnicamente no dice nada. En este sentido, la articulación entre la actual norma y lo que sería el nuevo texto que nos presenta el mensaje, sería sencilla y no plantea mayores dificultades.

Con todo, si observa un problema de redacción legislativa al existir una reiteración tanto en el inciso tercero actual como en el nuevo inciso cuarto cuando se habla de las cotizaciones obligatorias que puede establecer la ley. Al respecto, cree que se puede armonizar de forma sencilla.

La destinación de los fondos de la cotizaciones previsionales a los fines previsionales le merece un pequeño comentario.

La Constitución no detalla los fines, y quedarían disponibles para la ley. Tal como rige en el actual sistema, estaríamos frente a una ley interpretativa de la Constitución, y cree que eso es una garantía acerca de que constituye esos fines previsionales.

De todas maneras, el propio constituyente y en la propuesta de la reforma constitucional, incluye adición a dos fines razonables, que son la pensión alimenticia y los costos de la administración de los fondos.

Subraya que la obligación de destinar a fines previsionales recae sobre las cotizaciones obligatorias, y nada dice sobre los aportes fiscales, lo que le parece adecuado. No está tan seguro respecto de las cotizaciones voluntarias, porque incluso cuando se revisa los sistemas de repartos, incluso en aquellos las voluntarias juegan un rol importante, ya sean voluntarias desde el empleador como desde el trabajador.

En ese sentido, beneficiar a las cotizaciones voluntarias con esta garantía, que es su destinación a fines previsionales, le parece razonable si miramos la experiencia comparada, y pensando en un eventual sistema de reparto.

Finalmente, el inciso final del proyecto que se refiere a la garantía de propiedad, comparte las observaciones del profesor Fernández, en el sentido de que no queda claro en qué se entiende o significa “los componentes propios de la seguridad social”, y es una cuestión importante, pero en su detalle o regulación se escapa a una norma de rango constitucional.

Entiende que la afirmación final del articulado, y que indica “sin que la ley pueda expropiar dichos fondos” nos reconduce a una interpretación sistemática de la Constitución del artículo 19 numeral 24, llevándonos a entender que esa protección es sobre el dominio. En ese sentido, insta a darle una vuelta, porque no se podría expropiar los ahorros propiamente tal, pero tampoco alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, y que habría que entender que significan aquellos en este contexto y de su regulación legal del decreto ley N° 3.500.

En términos generales, entiende que la reforma abre caminos, sin perjuicio de las observaciones realizados, particularmente de la necesidad de regulación futura respecto a entender cuáles serán esos fines previsionales.

El **señor Raddatz K., don Claudio** (economista y profesor titular de la Facultad de Economía y Negocio de la Universidad de Chile) también inicia su intervención agradeciendo a la Comisión por la invitación, y adelanta que sus comentarios son desde la perspectiva de la economía.

Desde ahí, sus comentarios se concentran entres aspectos, a saber: 1) Sería deseable definir o acordar de qué son propietarios los cotizantes para determinar qué acciones del estado son limitadas por el proyecto. 2) El posible uso de los saldos acumulados para financiar los gastos de administración futura podría representar un cambio perjudicial para los cotizantes que no parece protegido por el proyecto. 3) Usar los fondos originados en las cotizaciones para financiar pensiones alimenticias traspasaría parte de esta responsabilidad al conjunto de contribuyentes y cotizantes.

Sobre el primer punto, y haciendo una revisión general del actual sistema de pensiones, refiere que hoy el cotizante es titular de una cuenta de capitación individual, y cuyos saldos acumulados son administrados por una AFP que es seleccionada por el cotizante e invertidos en uno o más portafolios de instrumentos financieros elegidos por el cotizante, los que son valorizados a su precio de mercado.

La rentabilidad obtenida proviene de los flujos originados por estos instrumentos y de sus cambios de valor (neto de comisiones).

Desde su punto de vista, es importante preguntarse qué es lo que el proyecto entiende por “ahorros provenientes de la capitalización individual”, y que cuya propiedad se protege de cualquiera expropiación.

En principio, las alternativas son variadas, a saber:

• Cuenta de capitalización individual con un valor nominal: en otros términos, el propietario es dueño de una cuenta a su nombre con un saldo actual de X pesos).

• Cuenta de capitalización individual asociada a activos financieros (en general): el propietario es dueño de una cuenta a su nombre más un conjunto de activos financieros que la respaldan, y que tienen un valor de X al día de hoy.

• Cuenta de capitalización individual asociada a activos financieros específicos: el propietario es dueño de una cuenta a su nombre asociada a un conjunto de activos específicos, por ejemplo, del fondo D con un valor X.

• Cuenta de capitalización individual asociada a activos financieros específicos y administrados por una entidad (AFP) determinada.

La visión de cuál es lo que se entiende como propiedad delimita las acciones que son limitadas para el Estado. A modo de ejemplo, si se acepta que los cotizantes son propietarios de una cuenta de capitalización individual con saldo en dinero con derecho a instrumentos financieros, la transformación de esta cuenta en una promesa sin valor o respaldo definido sería expropiatoria y protegida por el proyecto.

La cuestión es menos clara en otros supuestos, a modo de ejemplo, si es que sería posible cambiar la situación actual por una cuenta individual donde el

saldo se invierte únicamente en bonos de gobierno. Esta acción, inclusive sea el mismo valor, podría no ser neutra para el cotizante si esta espera que los activos en los que actualmente se invierten sus fondos tengan una rentabilidad superior o un perfil de riesgo distinto.

Respecto al segundo punto, sobre el uso de saldos para cubrir la administración de los fondos que podría perjudicar a los cotizantes o gastos de administración de cartera. Al respecto, esos gastos hoy se financian con parte de la cotización regular, los que cubren los gastos de administrar dichos fondos hasta el momento de la jubilación.

En cierto sentido, en el ordenamiento actual, estos gastos los pagamos por adelantado.

Con todo, el proyecto es claro en cuanto a si la protección a la que se refiere aplica solo a los saldos ahorrados hasta algún momento en particular o también a sus posibles flujos futuros. Sin embargo, en mensaje asociado al proyecto hace referencia explícita a los fondos ahorrados al día de hoy.

Si el proyecto entonces excluye los flujos futuros, deberíamos entender que los saldos acumulados se podrían destinar al pago de la administración de los fondos, lo que podría constituir un cambio importante a los términos contractuales vigentes en detrimento de los cotizantes dependiendo de cómo se implemente.

Finalmente, referido al posible uso de los aportes para el pago de pensiones alimenticias, sin discutir la importancia de resolver el origen del problema de deudas de pensiones, refiere que es discutible que este sea el mejor mecanismo para abordarlo.

Dado que el sistema de pensiones contempla una pensión garantizada universal para quienes no cuenten con cotizaciones o saldos suficientes, es muy posible que el uso de saldos para el pago de pensiones de alimentos deje al alimentante moroso como merecedor de alguno de esos beneficios, y en cuyo caso será el conjunto de contribuyentes y cotizantes quienes estarán pagando la deuda del moroso, lo que tiene un costo fiscal que sería importante cuantificar.

En resumen, la redacción del proyecto no es suficientemente precisa en algunos aspectos, por lo que:

1) Sería deseable definir o acordar de qué son propietarios los cotizantes para determinar qué acciones del estado son limitadas por el proyecto.

2) El posible uso de los saldos acumulados para financiar los gastos de administración futura podría representar un cambio perjudicial para los cotizantes que no parece protegido por el proyecto.

3) Usar los fondos originados en las cotizaciones para financiar pensiones alimenticias traspasaría parte de esta responsabilidad al conjunto de contribuyentes y cotizantes.

El **señor Cerón Reyes, don Roberto** (abogado, profesor de derecho del trabajo y seguridad social de la Universidad de Chile), agradeciendo la invitación, refiere que su exposición aborda el proyecto desde la perspectiva de la seguridad social.

Al respecto, indica que son tres las observaciones al mensaje. La primera guarda relación con la destinación de los fondos, que el proyecto menciona como “destinarse únicamente a fines previsionales” tampoco tiene claridad sobre lo que se debe entender por aquello. El punto es que la norma ejemplifica solo dos, que son el pago de pensiones alimenticias y el pago de los cargos de administración de los fondos.

¿Cuál es la interpretación que debemos dar respecto de los que entendemos por administración de fondos? La administración a que hace referencia el decreto ley N° 3.500 ¿comprende la disposición de dichos fondos, y por tal, la inversión de esos fondos?

Como se puede observar, podrían surgir suspicacias legítimas en torno a que, la administración de estos fonos, a partir de esta reforma constitucional, se circunscriba únicamente a la conservación de los fondos previsionales.

Siendo así, uno legítimamente podría pensar que la inversión de los fondos de las cuentas de capitalización individual no tiene como destino la inversión de los mismos, porque no sería un fin previsional a tono con las ideas que campean en la seguridad social, donde todos se preguntarían si la inversión dice relación con asegurar una previsión para el pago de una pensión.

Entonces, la idea de administración y en la extensión de ese término, podría entenderse como mera conservación, y por tanto la actual facultad de las AFP de inversión sobre los fondos podría verse en tela de juicio.

A su juicio, lo anterior podría aclararse al agregar a esa frase “la administración **y la inversión** de los fondos previsionales según como determine la ley”.

Ahora bien, respecto al fin de pago de pensiones de alimentos, concuerda con el colega que lo antecede, porque se pregunta si el pago de pensiones es una contingencia social o no. Desde el punto de vista de la seguridad social no lo es, no obstante, el fin de su pago es del todo deseable, pero siempre significará que la otra persona no tenga el fondo suficiente para autofinanciar su pensión de vejez, y que por lo tanto sea beneficiario de una pensión garantizada, haciendo a toda la sociedad responsable de su conducta reprochable.

Podrían diseñarse mecanismos que permitan interpretarlo como una forma subsidiaria a otros mecanismos, como las retenciones de devoluciones del Servicio de Impuestos Internos y otras figuras ya existentes. De lo contrario, si por ejemplo, una persona a la cuál se le debe pensión de alimentos se le dice, por parte de un tribunal, que antes que solicitar el pago mediante vía cotizaciones previsionales del deudor, debe hacerlo por medio de los otros mecanismos que ya establece la ley, podría interponer un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, ya que tendría a su haber una norma de rango constitucional que le entrega ese derecho de forma directa.

Finalmente, respecto a la declaración sobre la propiedad de los fondos y su garantía de inexpropiabilidad, concuerda en cuanto a que la Constitución es también declaración política y entiende que ese apartado pretende entregar

certeza jurídica sobre la propiedad de los fondos en las cuentas de capitalización individual.

Con todo, mirando el régimen propuesto por la propuesta de nueva Constitución, donde el régimen previsional es enteramente público, pareciere tener más relevancia esta modificación o reforma constitucional, la que entiende que logra entregar la certeza jurídica necesaria.

Sesión N° 34 de 16 de agosto de 2022.

VOTACIÓN PARTICULAR

Artículo único, párrafos cuarto y quinto, nuevos

"Artículo único.- Agrégase al numeral 18° del artículo 19 del Decreto Supremo N° 100 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, los siguientes párrafos cuarto y quinto, nuevos, pasando el actual párrafo cuarto a ser sexto:

"Las prestaciones de seguridad social se financiarán con aportes fiscales y cotizaciones obligatorias, en la forma y condiciones que establezca la ley. Los fondos originados en las cotizaciones obligatorias deberán destinarse única y exclusivamente a fines previsionales. Para estos efectos, también se entenderán dentro de los fines previsionales la administración de los fondos y el pago de pensiones alimenticias, en la forma que determine la ley.

Sin perjuicio de los componentes propios de la seguridad social que integren el sistema, se garantizará siempre la propiedad del afiliado (a) respecto de los ahorros provenientes de la capitalización individual, sin que la ley pueda expropiar dichos ahorros.".".

Se presentan las siguientes indicaciones:

- De los (a) señores (a) Jorge Alessandri, Gustavo Benavente, Camila Flores, Andrés Longton

Al artículo único del proyecto de reforma, para reemplazar el inciso segundo (*párrafo quinto nuevo*), por uno del siguiente tenor:

"Las cotizaciones tanto presentes como futuras, permanecerán en todo momento en la propiedad del cotizante, tanto en capital como en rentabilidad, las cuales serán acreditadas en cuentas individuales de capitalización cuyos fondos serán heredables, inalienables, imprescriptibles, inembargables e inexpropiables y no podrán ser objeto de nacionalización o estatización en ninguna circunstancia.".

El diputado **señor Alessandri**, en su calidad de autor de la indicación, refiere que el objetivo de la misma es eliminar toda incertidumbre relativa a la eventual expropiación de fondos previsionales, aunque en cierto modo, en el reciente escenario político, ya habría asumido el Presidente de la República en conjunto con los partidos oficialistas en el último acuerdos al que arribaron la semana pasada, que expresamente detalla que la reforma a las pensiones sería uno de los temas a reformar.

Con todo, las personas tienen su duda si la inexpropiabilidad se refiere al stock de ahorros a la fecha y también a las futuras. En ese sentido, su indicación expresamente indica que son a ambas, lo que a su juicio le entrega tranquilidad al trabajador que mes a mes aporta con su cotización.

El diputado **señor Longton**, coautor de la indicación, expresó que lo relevante es asegurar al cotizante la propiedad de sus cotizaciones, lo que a su juicio se realiza con dos acciones: a) asegurarle la libertad de elegir un tipo de administración pública o privada; y b) asegurando una inexpropiabilidad que garantice que serán dueños de sus ahorros previsionales presentes y futuros.

Respecto al primer punto, hace presente que los fondos no podrían quedar simplemente en manos de la administración del Estado, porque eso significaría que en cualquier momento el fisco puede utilizar esos fondos para otros fines sociales.

Respecto de la inexpropiabilidad, cree que aún existen ciertas señales por parte del Gobierno que no ayudan a disminuir la incertidumbre que sientes las personas sobre el destino de sus ahorros, como la postura manifestada por el Ministro Segpres.

Ahora, respecto del último acuerdo de los partidos del oficialismo, que declararon un sistema previsional mixto, refirió tener también dudas, ya que su intención manifiesta en el documento que firmaron es que los ahorros previsionales sean destinados únicamente para el pago de pensiones de vejez. Ergo, uno podría pensar que ya no podrían ser heredables.

Siendo así, cree que la indicación va en la línea de darles certezas a las personas en el orden de que, en el día de mañana, cuando ellos no estén en el mundo, serán sus familias las continuadoras legales de dichos bienes.

El diputado **señor Sánchez** manifiesta su acuerdo a la indicación, ya que aquí se habla del como garantizamos de mejor manera que los fondos previsionales sean de propiedad del cotizante y garantiza su heredabilidad, la que por cierto con la actual normativa se hace bastante engorroso poder finalmente adquirir esos fondos al fallecimiento del cotizante sin una buena asesoría jurídica.

Reitera que la indicación en atingente a la preocupación ciudadana, y expresa el deseo de las personas de que sus ahorros de vida no vayan a dar a un burócrata o al Estado, sino más bien a sus hijos, esposa, y seres queridos.

La diputada **señora Flores**, también calificó como atingente la indicación en el orden de limitar la idea de la reforma constitucional del Ejecutivo, porque si hay claridad de algo es que los chilenos tienen plena propiedad sobre sus fondos de pensiones, y por ello deben ser inembargables.

Cree que de esa forma se le entrega una claridad y tranquilidad a la gente, y no entorpece el objeto del Mensaje, sino que más bien viene a mejorarlo.

El diputado **señor Calisto** consultó a los diputados autores de la indicación respecto de la situación futura, de un Chile que avance hacia un sistema de pensiones intermedio entre lo público y privado, como la alemana, la que tiene un rol público importante en su composición. Al respecto, pregunta si –de aprobar la indicación -, no se estaría limitando demasiado el accionar del Estado, en un entendido que también puede llegar a ser un buen administrador.

El diputado **señor Cuello** manifestó dudas respecto de la redacción de la indicación. Los elementos que describe, como que son heredables, son de la esencia de la propiedad, siendo innecesario añadirlos.

Con todo, respecto de la palabra “inalienable” manifiesta sus dudas, porque cree que no es procedente. Lo mismo con la palabra “imprescriptible”, la que le causa muchas dudas sobre su propósito.

Reitera que, en general, la indicación le parece innecesaria.

El diputado **señor Leiva** indicó que con “inalienable” debe entenderse, según los criterios y conceptos otorgados por el derecho, que esos bienes (las cotizaciones) deben estar fuera del comercio. Si es así, todo lo que es el mercado de las rentas vitalicias quedaría eliminado.

El diputado **señor Alessandri**, y a propósito del sistema alemán, cree que es muy importante que existan distintas fuentes de ingreso, y nadie pone en duda que el Estado deba pagar pensiones sacando dinero de la recaudación fiscal. Llámese PGU, pensión solidaria, etc.

El proyecto de ley no viene a eliminar ese aporte fiscal, e inclusive en voluntad de su sector político que ese aporte aumente a medida que el país tenga más capacidad para el pago de mejores pensiones, por lo que la solidaridad sigue existiendo y no es incompatible con el mensaje ni con la indicación.

Otra cosa es lo que el trabajador ahorra para su vejez. Respecto de ese ahorro puntual creen que no puede ser disponible para el Estado, y tienen entonces que garantizar que no se pueda expropiar ni destinar a fines distintos a los de las pensiones.

El diputado **señor Cuello** indicó que la indicación no distingue el tipo de cotizaciones. En el caso de que se incorpore una cotización de cargo del empleador, ¿qué significaría que sea de propiedad del cotizante? Cree que se deja en la ambigüedad varios casos por querer establecer una regla general.

En el mismo punto, busca amarrar un solo sistema de previsión, ya que solo se hace cargo del sistema de cotización individual.

Por último, cree que la palabra inalienable es incorrecta en este contexto, ya que de ser así las cotizaciones no se podría invertir en el comercio para obtener utilidades.

El diputado **señor Alessandri** estima que podrían modificar la indicación considerando las observaciones realizadas, especificando que se refieren a cotizaciones previsionales obligatorias, como también eliminando la palabra inalienables.

La indicación fue retirada por sus autores.
Acto seguido, presentaron la siguiente indicación nueva.

- Indicación de los (a) señores (a) Jorge Alessandri, Gustavo Benavente, Camila Flores, Andrés Longton, y Sánchez

Al artículo único del proyecto de reforma, para reemplazar el párrafo quinto nuevo, por uno del siguiente tenor:

“Las cotizaciones **previsionales obligatorias** tanto presentes como futuras, permanecerán en todo momento en la propiedad del cotizante, tanto en capital como en rentabilidad, las cuales serán acreditadas en cuentas individuales de capitalización cuyos fondos serán heredables, imprescriptibles, inembargables e inexpropiables y no podrán ser objeto de nacionalización o estatización en ninguna circunstancia.”.

El **señor Jackson** (Ministro Segpres) explicó que el artículo único del Mensaje parte con algo que no es menor, y es señala que “sin perjuicio de los componentes propios de la seguridad social que integran el sistema”. Aquello se explicita por una razón, y es porque ya existen figuras como el seguro de cesantía o la ley Sanna, y los demás componentes no propios de la capitalización individual.

Si se acoge la indicación del diputado Alessandri, se eliminaría ese seguro de cesantía o la ley Sanna. Siendo así, tiene que hacerlo presente.

Cree que la redacción original que propone el Ejecutivo es mucho más clara y entrega más certeza a las personas que, a lo que se hace referencia en cuanto a su inexpropiabilidad, es al ahorro previsional concreto.

Enfatiza que el compromiso político del Ejecutivo fue, en su momento, darles una señal de tranquilidad a las personas de que sus ahorros previsionales siempre serían de su propiedad, pero las indicaciones presentadas exceden por completo la idea de generar un consenso en la materia, contrario al espíritu con el que el Ejecutivo quiere legislar.

Por último, indicó que la gente debe tener claridad de que tiene propiedad sobre sus ahorros, y serán heredables. Ahora, incorporar indicaciones que traten de limitar la seguridad social, haciendo extensible el dominio de las cotizaciones a otros componentes que no forman parte de la capitalización individual es un error que no contará con los quórum necesarios para su aprobación Sala, constituyéndolo como un “levantamiento de bandera” que culminará en un rechazo del proyecto.

El diputado **señor Ilabaca** (Presidente accidental) refiere que, al hablar de todas las cotizaciones previsionales, también deberíamos entender dentro de aquellas a las cotizaciones de salud.

El diputado **señor Alessandri** refiere que no están de acuerdo con la opinión del Ejecutivo, ya que a su juicio es claro que se refiere solo a cotizaciones previsionales obligatorias, pero recuerda que es una indicación, por lo que es un legítimo ejercicio de derechos de los parlamentarios.

Además, no le parece cauto que el Ministro venga a pronostica votaciones de Sala.

Obviamente la indicación no será de agrado de todo el mundo, pero solicita ponerla en votación.

El diputado **señor Soto** estima que la forma en que se está legislando no es la correcta, ya que el diputado Alessandri ha corregido a mano su propia indicación dentro del propio comparado, y se le siguen agregando cosas. Lo que se espera es someter a votación una indicación bien planteada, por lo que solicita dar inicio a la votación.

El diputado **señor Calisto** solicitó otorgarles tiempo a los autores de la indicación para redactar una mejor versión. Funda su petición en el hecho de que este proyecto es fruto de un acuerdo político entre la derecha y el Gobierno, y en ese contexto es bueno mantener ese ambiente.

El diputado **señor Sánchez** también solicita más tiempo, en orden de incluir a la indicación del diputado Alessandri la frase “cotizaciones de capitalización individual”.

El diputado **señor Ilabaca** (Presidente accidental) solicito el pronunciamiento de la Secretaría de la Comisión en cuanto a la forma correcta de actuar frente a estas solicitudes.

El **señor Velásquez**, abogado secretario de la Comisión, aclaró que reglamentariamente todos los diputados y diputadas tienen derecho a presentar indicaciones hasta antes de la votación del artículo en cuestión. En este caso en concreto, el señor diputado autor de la indicación, o los autores, podrían realizar

modificaciones a su indicación hasta antes de su votación, como también presentar nuevas.

Sometido a votación **el encabezado del artículo único, y el párrafo cuarto nuevo, es aprobado por la unanimidad** de los presentes, diputados (as) señores (as) Marcos Ilabaca (Presidente Accidental de la Comisión); Jorge Alessandri; Gustavo Benavente; Miguel Ángel Calisto; Luis Alberto Cuello (por la señorita Cariola); Camila Flores; Raúl Leiva; Andrés Longton; Catalina Pérez; Luis Sánchez; Gonzalo Winter, y Leonardo Soto. **(12-0-0).**

Fundamentos de las votaciones.

El diputado **señor Soto**, indicó que vota a favor porque esa redacción representa la respuesta a la genuina preocupación de las personas que fueron atendidas por el Gobierno, como también las que en su momento fueron representadas por la derecha al propio Ejecutivo, aunque debo decir que algunas de sus preocupaciones fueron mal intencionadas.

Puesta en votación **la indicación de los señores Alessandri, Benavente, Camila Flores, Longton, y Sánchez es rechazada** por no alcanzar la mayoría de votos. Votan a favor los (as) diputados (as) señores (as) Jorge Alessandri; Gustavo Benavente; Miguel Ángel Calisto; Camila Flores; Andrés Longton, y Luis Sánchez. Votan en contra los (as) diputados (as) señores (as) Marcos Ilabaca (Presidente Accidental de la Comisión); Luis Alberto Cuello (por la señorita Cariola); Raúl Leiva; Catalina Pérez; Leonardo Soto, y Gonzalo Winter. **(6-6-0).**

Fundamentos de las votaciones:

El diputado **señor Soto** fundó su voto en contra expresando que la indicación fue muy mal planteada. Tal como lo dijo el Gobierno, si se llegase a aprobar implicaría que no podría seguir funcionando el seguro de cesantía ni la ley Sanna. Por último, por la heredabilidad garantizada se podrían en riesgo el pago de las pensiones vitalicias, las que por su naturaleza no generan heredabilidad, lo que sería un daño muy grande para las personas.

El diputado **señor Calisto** (voto a favor) indicó que, a pesar del uso general del concepto cotizaciones, y por los mismos argumentos que expresó el diputado Soto, le hace sentido que quede explícito el concepto de heredabilidad, como también que se indique que los fondos son inembargables, votando entonces a favor.

El diputado **señor Cuello** (voto en contra) acusó de imprecisa a la indicación. En el supuesto que el futuro sistema previsional contemple un

componente tripartito, la cotización aportada por el empleador también pasaría a ser de la propiedad del cotizante (trabajador), lo que no parece seguir el espíritu del componente solidario.

El diputado **señor Ilabaca** (Presidente accidental) refiere que la indicación tiene enormes falencias técnicas. Cuando se hace referencia a la expresión cotizaciones previsionales se hace referencia a todas ellas, incluida el seguro de cesantía e incluso salud. Siendo así, se pretende imponer a través de una reforma constitucional mal hecha, un establecimiento diferente al que hoy se rige a través de un decreto ley, por lo que rechaza.

- Se deja constancia que, durante la fundamentación del voto del señor diputado Ilabaca, llamo en dos ocasiones al orden al diputado señor Leal.

El diputado **señor José Miguel Castro** consulta a la Presidencia y a la Secretaría de la Comisión si la indicación recién votada puede ser objeto de insistencia en la Sala, recibiendo la respuesta favorable por parte de la Presidencia.

- Se deja constancia de que, durante la intervención del diputado Castro, el Presidente llamo al orden por tercera vez al diputado Leal.

En votación **el párrafo quinto nuevo es aprobado por la unanimidad** de los presentes, diputados (as) señores (as) Marcos Ilabaca (Presidente Accidental de la Comisión); Jorge Alessandri; Gustavo Benavente; Miguel Ángel Calisto; Luis Alberto Cuello (por la señorita Cariola); Camila Flores; Raúl Leiva; Andrés Longton; Catalina Pérez; Luis Sánchez; Gonzalo Winter, y Leonardo Soto. **(12-0-0).**

<u>Fundamento de los votos:</u>

El diputado **señor Soto** indicó que él esta a favor de una norma que ha sido utilizada, por parte de la derecha, para infundir temor en la gente. La norma que se vota indica que “garantizará siempre la propiedad del afiliado respecto de los ahorros provenientes de la capitalización individual, sin que la ley pueda expropiarlos”, lo que a su juicio en la máxima garantía constitucional.

El diputado **señor Winter** estima que la norma se prestará para la burla y humillación del Congreso Nacional en el futuro, por cuanto habla de que no se puede expropiar un bien fungible. Con todo, considerando la situación política del país puede hacer más bien que mal.

Por último, solicita que los perdone los principios generales del derecho civil.

El diputado **señor Benavente** indica que el borrador del texto constitucional que propone la Convención establece que la indemnización por expropiación puede no ser pagada al contado, lo que a su juicio justificaría plenamente la necesidad de esta reforma constitucional.

Luego de la intervención del diputado señor Winter, se abrió el debate a distintas intervenciones que hicieron referencia a aquella. En este contexto, el diputado **señor Alessandrí** expresó que nunca es motivo de vergüenza legislar para ayudar a las personas a entender mejor o aclarar los conceptos que tienen sobre la posibilidad de que sus ahorros previsionales pudieran ser embargados.

El **señor Jackson** (Ministro Segpres) indicó que, desde el punto de vista jurídico, el Gobierno esta conteste de que no es necesario explicitar a través de una reforma constitucional que los ahorros previsionales que nacen de la capitalización individual no son embargables. Con todo, si entendieron que políticamente era necesario expresarlo, para otorgarle tranquilidad a las personas que tenían legítimas dudas al respecto.

Así, reitera que con o sin reforma constitucional, la propiedad sobre los fondos de pensiones está garantizada, pero que esta reforma constitucional puede contribuir a formar un clima en el que todas y todos tengan la certeza de que no existe nadie aquí que quiera expropiar ni quitarle los fondos de capitalización individual a nadie.

El diputado se**ñor Leal**, a través del Presidente, indicó al diputado Winter que no debería tener vergüenza de legislar de este modo. Sí debería sentirla un ministro que aseguró que la inflación no afectaba a las micro y pequeñas empresas.

En un segundo orden de ideas, expresó que si bien no es miembro de la Comisión sí tiene el derecho de exponer, y le llama la atención la severidad con la que el Presidente lo llama al orden e interrumpe cuando él habla con algún otro parlamentario en la sesión, cuestión que no se aplicaría de igual forma con el resto de los colegas presentes, solicitándole que sea ecuánime.

El diputado **señor Alessandri** agradece al Ejecutivo el envío de esta reforma constitucional, porque efectivamente la incertidumbre tenía complicada a muchas personas. Clarificar nunca es motivo de burla, y menos si le estamos aclarando dudas a las personas.

El diputado **señor Longton**, clarifica que la expropiación de los fondos es posible, ya que los fondos están invertidos, y por tal, son derechos en cuanto a bienes incorporales. Siendo así, pueden ser expropiables y después indemnizables en valor actual.

Todo lo que viene en dar certeza a los cotizantes más seguridad tendrán sus familias de saber que sus ahorros previsionales si van a poder ser heredables.

El diputado **señor Winter** refiere que lo aprobado sólo tiene sentido en el caso de que se aprobase lo planteado por la propuesta de Nueva Constitución. En ese caso, y concediendo la idea de que sea necesario expresarlo (la no expropiación de los fondos), la reforma que se aprueba se está incorporando al texto constitucional vigente, el que quedaría sin efecto de ganar el apruebo.

Párrafo nuevo

- De los (a) señores (a) Jorge Alessandri, Gustavo Benavente, Camila Flores y Andrés Longton.

Al artículo único del proyecto de reforma constitucional, para incorporar un párrafo nuevo del siguiente tenor:

"Las personas tendrán siempre el derecho a elegir libremente la entidad administradora o gestora de sus fondos previsionales acumulados, sea ella privada, estatal o mixta. En ningún caso la ley podrá establecer el monopolio estatal de la administración o gestión de las cotizaciones previsionales ni de dichos fondos.".

El diputado **señor Alessandri** defiende su indicación expresando que viene en darle fuerza a lo aprobado anteriormente, para que verdaderamente sean inexpropiables los fondos. A su juicio, las personas deben tener la plena libertad de elegir quien administra sus ahorros previsionales.

La ex candidata presidencial, senadora Provoste, dijo durante su campaña "*no se preocupen, no les vamos a quitar su plata, solo la vamos a administrar".* Aunque el Estado pueda llegar a ser un buen administrador, y legítimamente pueda definir en que se invierte la plata, seguramente lo hará pensando en la asistencia social más que en términos de inversión, perjudicando la rentabilidad de esos fondos.

Así, la indicación busca asegurar a las personas siempre la posibilidad de elegir.

La **diputada Flores** estima que la indicación es sumamente relevante, porque lo que hace el refrendar un principio fundamental como la libertad, la que debe siempre primar para elegir donde se administraran sus fondos, sin la presencia de un monopolio que lo obligue a suscribir un solo sistema.

El diputado **señor Cuello** realiza un alcance. Estima que hoy una persona que ingresa al mundo laboral no tiene esa libertad de elegir que enuncian los

autores de la indicación, porque esa persona se ve forzada a cotizar en un ente privado que es una AFP.

Siendo así, la indicación plantea un debate falso, porque la Constitución actual establece un monopolio privado de la administración de los ahorros previsionales.

Por otro lado, de la lectura de la indicación se da cuenta que reproduce con otras palabras lo mismo que está en el inciso segundo del numeral 18° del artículo 19 de la Constitución.

El diputado **señor Soto** solicita la declaración de inadmisibilidad de la indicación.

Para aquello, considera que la idea matriz del mensaje es establecer una destinación específica del financiamiento para fines previsionales y una garantía sobre la propiedad de los fondos de capitalización individual.

Por su parte, la indicación pretende resolver sobre la gestión o administración de los recursos, lo que esta resuelto en otra norma del ismo artículo 19 N° 18 que no es modificado, y que establece que la acción del Estado "estará dirigida a garantizar el acceso a todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas".

Siendo así, la indicación abarca temas no tocados por el mensaje, vulnerando sus ideas matrices.

- El diputado **señor Ilabaca** (Presidente accidental) solicita el acuerdo para prorrogar la sesión hasta culminar el punto en debate. Se acuerda por unanimidad.

El diputado **señor Sánchez** no está de acuerdo con la postura del diputado Soto. Estamos hablando de propiedad, de cotizaciones previsionales, e incluso de destinación exclusiva en el mensaje presidencial.

Solicita no eliminar cosas por secretaria, y mostrarle a la ciudadanía que es lo que piensan sus parlamentarios, sea que estén a favor de un monopolio estatal de la administración de fondos de pensiones o de uno privado o mixto.

El **señor Jackson** (Ministro Segpres) indicó que el único problema, y que no es menor, es que en términos formales la indicación crea una AFP Estatal, lo que esta fuera de la idea matriz del proyecto.

En efecto, de la lectura de la misma, se puede colegir que está obligando al Estado a garantizarles la opción de tener una administración de fondos previsionales a cargo de un este público, entidad que hoy no existe. Además, la crea sin directrices ni asignación presupuestaria.

Están a semanas de anunciar los pilares de la reforma previsional, y van a tener la oportunidad de discutir sobre el sistema previsional en su generalidad, y

tendrán que llegar a acuerdos para que se apruebe, por lo que sería además impropio e improvisado crear una AFP estatal de esa forma.

El diputado **señor Longton** se manifiesta sorprendido, ya que las intervenciones van en la línea de querer evitar el corazón de la reforma constitucional. No creen en la libertad de elegir, sino en un sistema único estatal.

Afirma lo anterior en base a que, tal como el diputado Soto leyó la indicación del Gobierno, no quedaría en nada sin la libertad de elegir. El apoderamiento de los fondos de pensiones de una persona tiene que ver con la posibilidad de que no pueda disponer de ellos, y bajo una administración estatal puede que esa persona siga siendo dueña, pero el Estado dispondrá de ellos y fijará las condiciones para su devolución, que puede ser en 30 años más.

Ese elemento se garantiza con la indicación, porque el Estado no podría decirnos donde dejar los fondos. Eso resuelve un temor de la ciudadanía.

Con la indicación no se impone ni crea una AFP estatal o mixta, por eso indica expresamente la frase “sea ella estatal o privada”. De hecho, políticamente es una declaración de apertura a que la nueva administración pueda ser estatal, pero lo interesante es dejarles a las personas el derecho de elegir donde poner sus fondos.

El diputado **señor Winter** manifestó que hay un debate en la sociedad sobre si es bueno o no un tercer pilar en las cotizaciones en Chile, lo que significaría que una tercera parte concurra a un fondo solidario o de otras características.

Es cierto que es una discusión real en Chile, tanto así que fue parte del proyecto de reforma del Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera y de la ex Presidenta Bachelet. Ambas reformas serían inconstitucionales de aprobarse la indicación, por lo que se entromete de forma muy decidida en la política previsional chilena, lo que no tiene nada que ver con su idea matriz, por muy legítimo que sea el debate.

El **señor Velásquez**, abogado secretario de la Comisión, indicó que la visión de la Secretaría versará sobre la causal de inadmisibilidad de una indicación que es el no ajustarse a la idea matriz del proyecto.

Al respecto, la idea matriz está fijada en el Mensaje Presidencial, el cual es la destinación específica del financiamiento para fines previsionales, y luego una garantía sobre la propiedad de los fondos de capitalización individual. Siendo dos los elementos.

Respecto de la destinación específica para fines previsionales, el primero de los párrafos establece que el financiamiento de las prestaciones de seguridad social es con aportes fiscales y cotizaciones, en la forma que establezca la ley. De lo anterior, solo se puede colegir que lo que se busca es asegurar que las cuentas de capitalización individual siempre tengan como única finalidad el pago de pensiones.

Más allá de garantizar la inexpropiabilidad, el Mensaje nos dice que, aunque sean de propiedad de los cotizantes, estos sólo serán destinados para fines previsionales.

Luego, se especifica dentro de los fines previsionales se comprende el pago de pensiones alimenticias y la administración de los fondos.

En su párrafo segundo, se agrega la idea de inexpropiabilidad de esos fondos, tanto de su capital como de su rentabilidad.

Considerando todo lo anterior, y siendo tan específico el objeto del proyecto, la secretaría coincide, sin juzgar el mérito de la indicación, de que en este contexto se aparta de las ideas matrices y debería ser declarada inadmisible.

- Por lo anterior, y en uso de sus facultades legales y reglamentarias, el diputado **señor Ilabaca** (Presidente accidental) **declara como inadmisible la indicación.**

El diputado **señor Alessandri** solicita someter a votación la declaración de inadmisibilidad.

Sometida a votación **la declaración de inadmisibilidad es ratificada por la Comisión**. Votan a favor (de la inadmisibilidad) los (as) diputados (as) señores (as) Marcos Ilabaca (Presidente Accidental de la Comisión); Miguel Ángel Calisto; Luis Alberto Cuello (por la señorita Cariola); Raúl Leiva; Catalina Pérez; Leonardo Soto, y Gonzalo Winter. Votan en contra los (as) diputados (as) señores Jorge Alessandri; Gustavo Benavente; Camila Flores; Andrés Longton, y Luis Sánchez. **(7-5-0).**

Fundamento de las votaciones:

El diputado **señor Alessandri**, volviendo sobre las palabras de la entonces candidata presidencial Provoste “no te queremos quitar la plata, solo la vamos a administrar”, cree que este es el cerrojo que salva a las familias de que un Presidente legítimamente administre a través de un ente estatal esos ahorros con otros objetivos.

El **diputado señor Calisto**, a pesar de estar de acuerdo con el fondo de la indicación, cree que debe ser tratado en la reforma al sistema previsional. Por lo anterior, vota a favor de la postura de la Mesa.

El diputado **Señor Longton** lamenta profundamente lo ocurrido, porque es el corazón de la reforma. O se sigue el ejemplo de Argentina (que sabemos lo que les paso con la administración estatal) o garantizamos la libertad a todos los chilenos.

Cree que un sistema estatal no asegurará la propiedad ni tampoco la seguridad de que esos fondos no se utilizarán para otra cosa que no sea las pensiones.

El diputado **señor Soto** cree que el debate es inútil y estéril, primero porque la indicación esta mal planteada, ya que no se sitúa dentro de las ideas matrices. Lo que busca la oposición es abrir otros debates legítimos, pero que reglamentariamente están fuera de lugar.

Refiere que los actuales cotizantes no tienen ningún tipo de control sobre sus fondos, porque no escogen en que se invierten ni cuanto le cobran, y tampoco nadie les responde por pérdidas, por lo que no sabe dónde está la libertad que defienden.

Párrafo nuevo

- De los (a) señores (a) Jorge Alessandri, Gustavo Benavente, Camila Flores y Andrés Longton.

Al artículo único del proyecto de reforma constitucional, para incorporar un párrafo nuevo del siguiente tenor:

"Así mismo, el Estado proporcionará a los cotizantes la posibilidad de optar por un ente público para que administre o gestione sus fondos en los mismos términos y condiciones de cualquier entidad administradora, sea pública o privada.".

La indicación es retirada por sus autores.

- Del diputado señor Sánchez, para incorporar un nuevo artículo segundo al proyecto de reforma constitucional, del siguiente tenor:

"Artículo segundo.- Agrégase en el inciso final del artículo 135 de la Constitución Política de la República, reemplazando la conjunción "y" que antecede la frase "los tratados internacionales", por una coma, la oración ", y la propiedad individual de los afiliados sobre los fondos previsionales regidos por el Decreto Ley N° 3.500 de 1980.".

La indicación es retirada por su autor.

Despachado el proyecto de reforma constitucional.
Se designa diputado informante al señor Raúl Leiva.

III.- ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

De conformidad a lo establecido en el Nº 4 artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia que no hay artículos que deban ser conocido por la Comisión de Hacienda.

IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES.

Se rechazó la indicación siguiente:

De los (a) señores (a) Jorge Alessandri, Gustavo Benavente, Camila Flores y Andrés Longton.

Al artículo único del proyecto de reforma, para reemplazar el inciso segundo, por uno del siguiente tenor:

"Las cotizaciones previsionales obligatorias tanto presentes como futuras, permanecerán en todo momento en la propiedad del cotizante, tanto en capital como en rentabilidad, las cuales serán acreditadas en cuentas individuales de capitalización cuyos fondos serán heredables, imprescriptibles, inembargables e inexpropiables y no podrán ser objeto de nacionalización o estatización en ninguna circunstancia.".

Se declaró inadmisible la indicación siguiente:

De los (a) señores (a) Jorge Alessandri, Gustavo Benavente, Camila Flores y Andrés Longton.

Al artículo único del proyecto de reforma constitucional, para incorporar un inciso del siguiente tenor:

"Las personas tendrán siempre el derecho a elegir libremente la entidad administradora o gestora de sus fondos previsionales acumulados, sea ella privada, estatal o mixta. En ningún caso la ley podrá establecer el monopolio estatal de la administración o gestión de las cotizaciones previsionales ni de dichos fondos.".

V.- PERSONAS E ESCUCHADAS DOCUMENTOS RECIBIDOS POR LA COMISIÓN.

La Comisión recibió durante el estudio del proyecto al Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Giorgio Jackson; la Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Jeannette Jara, acompañada del señor Christian Larraín, Subsecretario de Previsión Social; el señor Osvaldo Macías, Superintendente de Pensiones, acompañado del señor Mario Valderrama, Fiscal de la Superintendencia de Pensiones; el señor Juan Ignacio Gómez, Coordinador Congreso Nacional de Libertad y Desarrollo, y el señor Jorge Barrera, académico de la Universidad de Chile; María Cecilia Cifuentes, Directora Ejecutiva del Centro de Estudios Financieros del ESE Business School, U. de los Andes; el señor José Roa, Director Ejecutivo de la Fundación Chile 21; el señor Salvador Orozco, asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; el economista de la

FEN de la U. de Chile señor Ramón López; Asisten el señor Hugo Cifuentes, profesor de Derecho de la Seguridad Social de la Universidad Diego Portales, y la señora Verónica Munilla, docente de la P. Universidad Católica de Valparaíso, y la señora María José Becerra, jefa del Departamento Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social; la señora Paula Artus, académica de la U. de Viña del Mar; el señor Alan Bronfman, académico de la Universidad Católica de Valparaíso; el señor Roberto Cerón, académico de la Universidad de Chile; el señor Mario Fernández, Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Chile; el señor Claudio Raddatz, académico de la Universidad Católica de Chile;

VI.- <u>TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.</u>

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el siguiente:

P R O Y E C T O D E R E F O R M A C O N S T I T U C I O N A L :

"Artículo único.- Agrégase al numeral 18° del artículo 19 del decreto supremo N° 100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, los siguientes párrafos cuarto y quinto, nuevos, pasando el actual párrafo cuarto a ser sexto:

"Las prestaciones de seguridad social se financiarán con aportes fiscales y cotizaciones obligatorias, en la forma y condiciones que establezca la ley. Los fondos originados en las cotizaciones obligatorias deberán destinarse única y exclusivamente a fines previsionales. Para estos efectos, también se entenderán dentro de los fines previsionales la administración de los fondos y el pago de pensiones alimenticias, en la forma que determine la ley.

Sin perjuicio de los componentes propios de la seguridad social que integren el sistema, se garantizará siempre la propiedad del afiliado(a) respecto de los ahorros provenientes de la capitalización individual, sin que la ley pueda expropiar dichos ahorros.".".

****

Tratado y acordado en sesiones de fechas 4, 11 y 18 de mayo; 29 de junio; 5, 11 y 19 de julio; 2 y 16 de agosto, todas de 2022, con la asistencia de los (as) diputados (as) señores (as) Karol Cariola (Presidenta de la Comisión); Jorge Alessandri; Gustavo Benavente; Miguel Ángel Calisto; Camila Flores; Marcos Ilabaca; Pamela Jiles; Raúl Leiva; Andrés Longton; Catalina Pérez; Luis Sánchez; leonardo Soto; Gonzalo Winter; Luis Alberto Cuello (por la señorita Cariola), y Ximena Ossandón (por el señor Longton). Asimismo, asistieron los (as) diputados (as) Gonzalo de la Carrera; Nelson Venegas; Tomás Hirsch; Lorena Fries; Gaspar Rivas; Henry Leal; Francisco Undurraga; José Miguel Castro.

Sala de la Comisión, a 16 de agosto de 2022.

PATRICIO VELÁSQUEZ WEISSE
Abogado Secretario de la Comisión