SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite constitucional, para garantizar el acceso universal e igualitario a la pensión de vejez.

BOLETÍN Nº 5.087-07

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene el honor de presentaros su segundo informe respecto del proyecto de reforma constitucional de la referencia, iniciado en una Moción de la Honorable Senadora señora Soledad Alvear Valenzuela.

A la sesión en que la Comisión consideró esta iniciativa de reforma constitucional asistieron, además de sus miembros, la Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Claudia Serrano, acompañada por el asesor legislativo, señor Francisco Del Río, y por la asesora, señora Consuelo Gazmuri. Asimismo, concurrió invitado el profesor de derecho constitucional, señor Patricio Zapata.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Os hacemos presente que el artículo único del proyecto en informe, requiere, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio, por cuanto, en cada uno de sus numerales, contempla una reforma constitucional que recae sobre el Capítulo III del Texto Fundamental. Lo anterior, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 127, inciso segundo, de la Constitución Política de la República.

- - -

Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento del Senado, se deja constancia de lo siguiente:

1.- Artículos que no fueron objeto
de indicaciones ni modificaciones: ninguno.

2.- Indicaciones aprobadas
sin modificaciones: número 4.

3.- Indicaciones aprobadas
con modificaciones: números 1, 2 y 3.

4.- Indicaciones rechazadas: no hay.

5.- Indicaciones retiradas: ninguna.

6.- Indicaciones declaradas inadmisibles: no hay.

- - -

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

A continuación, se efectúa una relación de las indicaciones presentadas al texto aprobado en general por el Honorable Senado -que se transcribe-, y de los acuerdos adoptados a su respecto por vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social.

Artículo 1º

Modifica el artículo 19, Nº 18º, de la Constitución Política de la República, en los siguientes términos:

“Artículo 1.- Agréguese, al final del inciso tercero del artículo 19 Nº 18º de la Constitución Política de la República, lo siguiente:

“Tratándose del sistema previsional, la ley garantizará el acceso universal e igualitario a la pensión de vejez, aun en los casos que la persona no haya podido procurársela y sin distinción de la calidad jurídica en que se encontró empleado el beneficiario durante su vida laboral.”.”.

El artículo 19 de la Carta Fundamental -sobre el cual recae la modificación en estudio-, consagra, en veintiséis numerales, el elenco de derechos y garantías constitucionales. Mediante su número 18º, asegura a todas las personas el derecho a la seguridad social. Para una más adecuada comprensión de la enmienda propuesta por la iniciativa en trámite, se transcribe a continuación la norma en comento:

“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.

El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social;”.

La indicación número 1, de la Honorable Senadora señora Alvear, es para intercalar, en la oración que se propone agregar, a continuación de la frase “a la pensión de vejez”, la expresión “e invalidez”.

La Honorable Senadora señora Alvear recordó que el objetivo final de la reforma constitucional de su autoría, es consagrar a nivel constitucional las conquistas alcanzadas en materia previsional mediante la reciente reforma instaurada por la ley, dando a ésta un sustento jurídico en la Carta Fundamental que resguarde la permanencia en el tiempo de los beneficios que ella contempla, de modo que, en el futuro, tales beneficios no puedan ser fácilmente modificados, salvo que sea para incrementarlos. Para tales efectos, acotó, se propone generar una garantía en la Constitución Política que resguarde los derechos adquiridos por ley, los que, constituyendo un piso mínimo, no puedan ser desconocidos o restringidos por la misma vía legal.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto destacó la importancia de dejar claramente consignado en la historia fidedigna del establecimiento de la norma constitucional, el espíritu en el que se inspira y el verdadero sentido y alcance de la misma.

La señora Ministra del Trabajo y Previsión Social subrayó que esta iniciativa refuerza la prioridad que el actual Gobierno ha atribuido a la reforma previsional implementada y al Pilar Solidario que por su intermedio se incorporó al régimen previsional chileno. Desde esa perspectiva, acotó, el Ejecutivo manifiesta su total respaldo al proyecto en estudio.

El Honorable Senador señor Letelier manifestó su preocupación por cuanto la norma en análisis consagraría el “acceso universal e igualitario” a la pensión de vejez e invalidez, en circunstancias que, de conformidad al régimen previsional vigente en nuestro país, dicho acceso no puede ser considerado universal, toda vez que sólo a partir de ciertos parámetros se genera la posibilidad de participar en el mismo. Recordó que, de acuerdo a la reciente reforma previsional, los beneficios del Pilar Solidario -Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario- son asignados tras verificarse el cumplimiento de ciertos requisitos legales, entre los cuales se encuentra el pertenecer a un determinado porcentaje de la población más pobre de Chile; esa condición es definida aplicando como instrumento de medición la Ficha de Protección Social, de modo tal que quienes no alcancen el puntaje preestablecido al efecto, quedarán comprendidos entre las personas de menores ingresos de nuestro país y accederán a las prestaciones previsionales correspondientes, en tanto que quienes superan la puntuación tope, quedarán al margen de tales beneficios.

Con el texto propuesto por el proyecto en estudio, en cambio, podría interpretarse que todas las personas deberían acceder a los beneficios que ofrece el régimen de previsión social, incluso quienes

cuenten con recursos económicos suficientes, sin importar otra consideración, lo cual no se condice con la modalidad bajo la cual opera el actual sistema. Por consiguiente, sugirió revisar la redacción de la norma en cuestión, porque, si bien la universalidad es una aspiración deseable, parece no coincidir con el régimen vigente.

El profesor señor Zapata señaló que la norma en comento se refiere esencialmente al “acceso” al sistema de previsión social, sin comprometer todavía una prestación determinada, lo que sucede recién más adelante mediante el artículo 2º del proyecto, donde se introducen los conceptos de solidaridad, pensión mínima y subsistencia digna, concretando así el compromiso asumido por el Estado chileno. Con esta precisión, agregó, parece claro que un individuo que durante su vida activa acumuló recursos económicos suficientes, no podría exigir del Estado que, adicionalmente, éste le proporcione una pensión mínima. La misma noción de solidaridad, además, impediría la posibilidad de acumular una pensión autofinanciada a una pensión mínima y ello, a su juicio, permite que la garantía estatal esté focalizada a los quintiles de menores ingresos. Conforme a lo anterior, concluyó, las palabras “universal e igualitario” deben ser vinculadas a la noción de “acceso”, en el entendido que todos los chilenos podrán alcanzar algún tipo de beneficio derivado del sistema de previsión social.

El Honorable Senador señor Letelier reiteró su inquietud por cuanto, conforme a los actuales términos del texto en estudio, una persona que de acuerdo a la ley no tiene derecho, por ejemplo, a una Pensión Básica Solidaria (PBS), igualmente podría acceder a dicho beneficio y, más aún, tendría derecho a reclamarlo. Destacó que la norma debe ser autosuficiente y redactada en términos tales que sean acordes con su objetivo. Subrayó que, justamente, lo que se pretende es que el precepto constitucional asegure que, con posterioridad, la ley respetará los beneficios y los mínimos que hoy día ya existen en materia previsional.

La señora Ministra del Trabajo y Previsión Social sugirió que, una manera de delimitar la universalidad en referencia, podría ser estableciendo que el acceso universal e igualitario será tal, en la forma que prescriba la ley.

El señor asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social acotó que, para tales efectos, sería necesario modificar el texto en estudio, de modo que señale que “tratándose del sistema previsional, se garantizará el acceso universal e igualitario a la pensión de vejez e invalidez, en la forma que disponga la ley”.

El profesor señor Zapata expresó que la clave de la reforma en estudio está en el compromiso concreto que el Estado chileno asume mediante el artículo siguiente del proyecto en análisis, reforzando la idea embrionaria que la Constitución Política actualmente ya contempla al referirse a las prestaciones básicas uniformes. Así, dijo, se conectan los incisos tercero y cuarto del numeral 18º del artículo 19, que son modificados mediante esta reforma constitucional. La incorporación de los conceptos de “universal e igualitario” refuerza la aspiración de consagrar un sistema

nacional de protección. Sin embargo, advirtió, tampoco es dable consignar que la ley podrá actuar soberanamente a propósito de dicho acceso universal e igualitario, por lo que destacó la importancia de encontrar una fórmula que enfatice la universalidad del sistema, pero vinculándolo con el compromiso específico que más adelante el texto del proyecto contiene.

La asesora señora Gazmuri advirtió que el reenvío puro y simple a la ley podría volver inoficiosa la reforma constitucional en estudio, porque precisamente lo que se quiere evitar es que esta materia quede libremente entregada a las modificaciones que eventualmente la propia ley pudiera promover.

La señora Ministra del Trabajo y Previsión Social destacó la importancia del presente debate, porque se relaciona directamente con la esencia del sistema de protección social en el cual el Ejecutivo ha centrado su acción durante los últimos años. Añadió que, efectivamente, el calificativo “universal” es un concepto especial que, más que referirse a una totalidad de personas, involucra a todos quienes respondan a determinadas características y que, por ello, acceden a ciertos derechos de acuerdo a las normas que permiten impetrar los respectivos beneficios. Ello, acotó, dice relación con una terminología que es más bien propia de la focalización de las políticas sociales, en las cuales se define la población objetiva y destinataria de un beneficio específico que será para todos los que encuadren dentro de ciertas características preestablecidas al efecto. Lo anterior, aclaró, tiene que ver con opciones políticas y éstas, indudablemente, pueden cambiar en el tiempo. En ese sentido, añadió, es inevitable que la ley se modifique, más aún, es deseable que así ocurra si lo demandan los cambios de nuestro patrón de desarrollo histórico.

El Honorable Senador señor Letelier advirtió que esas “ciertas características” es lo que hace que el acceso al sistema de previsión en cuestión no sea “universal”. Señaló que en nuestro país son pocas las prestaciones de seguridad social que efectivamente son universales -como por ejemplo, la licencia médica o el descanso de maternidad-, y entre ellas no se cuentan las pensiones, sean de vejez o invalidez, respecto de las cuales aún no se contempla un acceso universal garantizado.

En otro orden de ideas, sugirió que, en lugar de señalar que la ley garantizará el acceso universal e igualitario, sería más apropiado establecer que, tratándose del sistema previsional, la ley “propenderá” a garantizar dicho acceso al mismo. Lo anterior, apuntó, por cuanto mejoraría la redacción de la norma, haciéndola más precisa de acuerdo a su sentido.

La Honorable Senadora señora Alvear manifestó que, en su opinión, el artículo 1º del proyecto debe contemplar el principio general que se intenta consagrar con rango constitucional, esto es, el acceso universal e igualitario a que se ha hecho mención. Los artículos siguientes de la iniciativa, en tanto, delimitarán naturalmente dicho principio, mediante la inclusión de nociones tales como solidaridad, monto mínimo o subsistencia digna. En ese esquema, añadió, sería innecesario efectuar en el inciso

tercero del número 18º del artículo 19 que se modifica, una remisión a la ley, toda vez que ese reenvío ya está contemplado en la misma norma constitucional, la que, en su inciso segundo, encarga la regulación del derecho a la seguridad social a leyes de quórum calificado.

Reiteró que el objetivo que se persigue es garantizar constitucionalmente el avance que nuestro país ha experimentado en materia previsional, de suerte que, en lo sucesivo, si el legislador desea introducir algún cambio, lo haga respetando el mínimo asegurado, sin restringirlo, en razón del resguardo constitucional que lo ampara. Destacó que ese es el propósito que acá está en juego. Nada impide, agregó, que una ley posterior modifique lo dispuesto hoy día por la misma vía legal; incluso, añadió, muchos de los actuales beneficios sociales ni siquiera están consignados en la ley, sino que son meros programas en ejecución. Por eso, a su juicio, es fundamental contar con una garantía constitucional respecto de este sistema enfocado a la protección social, para que éste no pueda restringirse sino que, muy por el contrario, sólo puedan ampliarse los mínimos asegurados si eventualmente se alteran las circunstancias. Ello sí estaría acorde con el espíritu que ha inspirado dicho sistema.

El señor asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social señaló que, dado lo anterior, la idea implícita sería que la ley, que delimita los contornos del universo destinatario del sistema de protección social, sólo pueda ampliar dicho universo, mas no restringirlo. El problema, advirtió, es que cuando se encomienda al legislador dicha tarea -preceptuando, por ejemplo, “en conformidad a lo dispuesto por la ley”, como sería del caso-, la ley siempre podrá tanto ampliar como restringir los beneficios o los beneficiarios.

La Honorable Senadora señora Alvear aclaró que, por ese preciso motivo, es necesario vincular los mandatos constitucionales correspondientes, y así, en un inciso consagrar el principio general y, en el siguiente, establecer los parámetros que delimitarán dicho principio. Los artículos 1º y 2º del proyecto en estudio, añadió, se ocupan de ello, siendo necesario analizar la redacción que mejor plasme en el texto constitucional dicho propósito. Subrayó que, una cosa es el acceso universal e igualitario al sistema de previsión, como principio, y otra distinta es cómo se concreta o materializa dicho acceso.

El profesor señor Zapata insistió en que, a su juicio, el centro de esta reforma está en el compromiso directo que más adelante asume responsablemente el Estado chileno, asegurando ciertas prestaciones mínimas, las que, además, deberán quedar a cubierto de eventuales crisis económicas, tal como sucede, por ejemplo, respecto del derecho de propiedad, donde no es concebible que se efectúe una expropiación sin mediar la correlativa indemnización, por muy crítica que sea la situación económica del país. Acá, en tanto, se está definiendo un principio, lo cual deja cierto margen de acción al legislador toda vez que un principio es un mandato de optimización que se cumple en la medida de lo posible y, como tal, tiene diferentes maneras de ser respetado y ejecutado. Explicó que la norma constitucional vigente dispone que “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", es decir, la disposición está concebida en términos que la gestión estatal "procurará" dicho objetivo. Luego, la misma norma agrega que la ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. En ese contexto, anotó, se incorporaría la noción de acceso universal e igualitario, lo cual contribuye a reforzar el mandato constitucional clausurando así los principios sobre los que descansa nuestro régimen de seguridad social y a partir de los cuales el Estado es el que garantiza, se contempla un sistema previsional determinado, todas las personas tienen acceso a él de manera igualitaria, las prestaciones pueden ser otorgadas por instituciones públicas o privadas y se pueden imponer cotizaciones obligatorias. Tales principios que caracterizan el sistema, no obstante, son lo suficientemente flexibles para permitir que la ley actúe en lo sucesivo. Asimismo, el Estado supervigila, pero, además, asume un compromiso concreto que garantiza y que le es exigible por los individuos. Desde esta perspectiva, concluyó, sería pertinente hacer mención a las pensiones de vejez e invalidez en el inciso final del número 18º en comento, donde se consigna el compromiso específico del Estado chileno en esta materia, enfocándolo en prestaciones determinadas. De esta forma, no se entremezclarían principios con instrumentos, y cada uno de ellos sería abordado por una norma constitucional propia.

Enseguida, el Honorable Senador señor Letelier propuso eliminar del texto la mención a que "la ley garantizará el acceso", para establecer más ampliamente que, tratándose del sistema previsional, se garantizará el acceso universal e igualitario al mismo. Además, sugirió simplificar el tenor de la norma, prescribiendo que "se garantizará el acceso universal e igualitario al sistema previsional", de modo que la disposición quede redactada en términos positivos.

Por su parte, el profesor señor Zapata reiteró la sugerencia de aclarar que lo que se garantiza es el acceso universal e igualitario al sistema previsional en sí mismo, más que a las pensiones de vejez e invalidez en particular. Lo anterior, por cuanto aquí sólo se garantiza, en general, el acceso a un sistema y luego, en la norma siguiente, se podrían especificar las prestaciones a que dicho sistema da lugar -entre ellas las referidas pensiones-, asegurando su carácter solidario, mínimo y suficientes para una subsistencia digna, como se verá más adelante.

Finalmente, los miembros de la Comisión coincidieron en la siguiente redacción para el texto en estudio:

"Se garantizará el acceso universal e igualitario al sistema previsional, aun en los casos que la persona no haya podido procurárselo y sin distinción de la calidad jurídica en que se encontró empleado el beneficiario durante su vida laboral.".

Una norma como la señalada, apuntaron, recogería las diversas inquietudes planteadas y resultaría acorde con el espíritu de la reforma constitucional que se pretende.

- Por consiguiente, la Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señora Alvear y señores Letelier y Muñoz Aburto, aprobó la indicación número 1, con modificaciones, a fin de acoger el texto descrito anteriormente e incorporar otras enmiendas de carácter meramente formal.

Artículo 2º

Esta disposición propone una modificación que recae en el inciso cuarto del citado artículo 19, Nº 18º, de la Constitución Política de la República. Su texto señala:

“Artículo 2.- Sustitúyase el punto final del inciso cuarto del artículo 19 Nº 18º de la Constitución Política de la República por una coma y la siguiente frase:

“garantizando el acceso a prestaciones previsionales por vejez con un monto mínimo basado en aporte estatal.”.”.

La norma constitucional sobre la cual incide esta modificación, fue transcrita precedentemente, con motivo del estudio del artículo anterior.

La indicación número 2, de la Honorable Senadora señora Alvear, propone reemplazar el artículo 2º en análisis, por el siguiente:

“Artículo 2º.- Intercálase, en el inciso cuarto del número 18. del artículo 19 de la Constitución Política de la República, a continuación de la frase “a la seguridad social”, la siguiente: “, garantizando solidariamente el acceso a prestaciones previsionales por vejez e invalidez con un monto mínimo para una subsistencia digna basado en aporte estatal;”.

El profesor señor Zapata señaló que la norma constitucional vigente, en esta parte, es muy escueta. Prescribe que el Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social. En cuanto a la indicación número 2 en estudio, agregó, sería pertinente hacer algunos ajustes de redacción al texto que ella propone.

Reiteró que en el inciso tercero del numeral 18º, el Estado garantiza el acceso universal e igualitario a un sistema de previsión social, pero aún no se compromete a ser el proveedor de prestación alguna, lo cual viene a concretarse recién en el inciso cuarto en análisis. Para tales efectos, sugirió la siguiente redacción: “asegurando, en todo caso, el derecho de todas las personas a percibir, bajo criterios de solidaridad, una pensión mínima de vejez e invalidez suficientes para una subsistencia digna”.

De esta forma, explicó, el mencionado inciso tercero se refiere al compromiso estatal de que exista un sistema previsional que garantice el acceso universal e igualitario al mismo, es decir, se trata de una tarea subsidiaria del Estado. Luego, en el inciso cuarto, éste asume el rol

más directo de supervigilar el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social, garantizando el derecho de las personas a percibir, bajo parámetros solidarios, una pensión mínima y suficiente para una subsistencia digna. Agregó que esta redacción, además, resolvería algunas de las inquietudes manifestadas durante la discusión en general del proyecto, especialmente en cuanto a una eventual desfocalización del sistema de seguridad social.

En consecuencia, prosiguió, el numeral 18º del artículo 19 consagraría, en primer término, el derecho a la seguridad social, en el cual están implícitos los principios que tanto la doctrina como la jurisprudencia han catalogado como esenciales de la misma, entre ellos, la solidaridad y la universalidad. Así lo ha declarado, apuntó, el propio Tribunal Constitucional. Después, añadió, la norma en referencia impone quórum calificado para regular legalmente la materia. Enseguida, el precepto se refiere al sistema previsional y hace un llamado al legislador para que dicho sistema responda a ciertas características. Finalmente, el texto constitucional, en una disposición diversa, considera una acción directa para que las personas puedan reclamar en el evento que no se cumpla la prestación mínima que garantiza el Estado.

Ahora bien, advirtió, no es dable esperar que lo hecho hasta ahora no sea posteriormente modificado por el legislador, pero lo que sí podría resguardarse es que, cualquier cambio que se promueva, respete ciertos principios básicos sobre los cuales se sustenta el sistema.

El sentido profundo de la reforma, enfatizó, está en el compromiso directo que asume el Estado en materia de seguridad social, garantizando no sólo el acceso universal e igualitario a un sistema previsional, sino que también asegurando el derecho de las personas a percibir ciertas prestaciones mínimas y suficientes para una subsistencia digna.

De esta manera, agregó, la estructura del derecho queda coherente: primero, se reconoce el derecho a la seguridad social; después, se establece que el legislador lo regulará con quórum especial, y luego, se dispone que en nuestro país habrá un sistema de previsión social, con ciertas características, al cual se tendrá acceso universal e igualitario y en el que intervendrán prestadores públicos y privados. El Estado, por su parte, asume un rol de supervigilancia del adecuado ejercicio de este derecho y, además, se compromete directamente asegurando prestaciones mínimas y suficientes, bajo criterios de solidaridad.

El Honorable Senador señor Letelier compartió lo propuesto por el profesor señor Zapata. Indicó que, por la vía sugerida, se establecen conceptos básicos como son la universalidad, la igualdad y la solidaridad. Además, subrayó, la norma constitucional propuesta deja de ser meramente declarativa desde que el derecho reconocido se vincula al recurso de protección, entregándose a las personas el instrumento jurídico que les permitirá reclamar ante la vulneración de tal derecho. Si así no fuera, acotó, y la norma revistiera el carácter de simple declaración, perdería toda razón de ser el artículo 3º del proyecto.

En otro orden de ideas, planteó la posibilidad de explicitar mayormente lo que se pretende asegurar con esta norma constitucional, ya que en estricto rigor no correspondería asegurar sólo las pensiones de vejez e invalidez, sino que también procedería hacerlo respecto de otros beneficios como el Aporte Previsional Solidario (APS) o el bono por hijo nacido vivo, los que igualmente forman parte de nuestro régimen de seguridad social y, más aún, constituyen una sentida conquista alcanzada tras la reciente reforma previsional. Añadió que ello, precisamente, se vincula al concepto de solidaridad a que hacía mención, entendida ésta como la responsabilidad del Estado tanto para financiar los beneficios garantizados como para desarrollar una gestión que asegure pensiones mínimas, aporte previsional solidario, bono por hijo, entre otras prestaciones de este tipo, las cuales, como son muy difíciles de agrupar en un concepto único, sería pertinente mencionar una a una, especificándolas en el texto constitucional.

El señor asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social señaló que actualmente existe un nuevo enfoque de política pública que ha significado una mirada modernizadora de la seguridad social. Ello se expresa en un concepto que efectivamente aglutinaría los beneficios sociales a los que se ha hecho mención. Se trata de la noción de “protección social”, la cual involucra la solidaridad, la igualdad, la universalidad, entre otros principios que conforman una visión más integral de lo que representa la seguridad social en las distintas etapas de la vida de una persona.

Ahora bien, agregó, sería realmente innovador incorporar dicho concepto en el texto constitucional, estableciendo una garantía que asegure a las personas el acceso al sistema de protección social mediante diversos instrumentos, como por ejemplo, las pensiones de vejez e invalidez.

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto aclaró que dichas pensiones no son los únicos instrumentos de que se vale el sistema de protección social para el cumplimiento de sus objetivos. Por consiguiente, anotó, sería pertinente explicitar en el texto constitucional que éste asegura el derecho de las personas a percibir las pensiones de vejez e invalidez, entre otras prestaciones previsionales.

La señora Ministra del Trabajo y Previsión Social manifestó que para el actual Gobierno el concepto de protección social es un elemento fundante y una forma de comprender la labor pública, razón por la cual la posibilidad de incorporar dicho concepto en la Carta Fundamental sería, sin duda, un logro de innegable relevancia.

El profesor señor Zapata hizo dos observaciones, una de carácter jurídico y otra de índole político. Desde una perspectiva jurídica, anotó, cabe recordar que a nivel mundial alrededor de setenta países han suscrito el Convenio Nº 102, sobre la seguridad social (norma mínima) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual desde hace ya más de cincuenta años establece ciertos mínimos a cumplir en materia de seguridad social y que al efecto están sujetos a un compromiso

estatal. Dichos mínimos se consignan mediante sendas tablas y relacionan la pensión -esencialmente de vejez e invalidez- con lo que la persona percibía como remuneración durante su vida activa. Ese compromiso, añadió, asociado a determinados mínimos, le da un carácter operativo al Convenio y eventualmente permite a las personas reclamar con motivo de la vulneración de los mismos. Nuestro país, en tanto, no es parte de dicho Convenio internacional, sin embargo, la reforma constitucional en estudio adquiriría mayor fuerza jurídica si ella se materializa en un compromiso estatal específico que, además, sea reclamable por la vía del recurso de protección.

En el ámbito político, continuó, es importante tener presente que comprometer constitucionalmente al Estado de Chile con un determinado mínimo a cumplir en materia de pensiones es, a su juicio, un paso sin duda revolucionario y si, además, ello se amplía a diversas prestaciones previsionales, podría existir el riesgo jurídico de hacer más difuso aquello que es objeto de tal compromiso. Asimismo, implicaría elevar a rango constitucional reformas globales, lo que quizás no estaría actualmente en el ánimo de todos realizar.

Enseguida, la Comisión analizó la noción de solidaridad. Al respecto, se planteó que dicha denominación corresponde a un concepto de amplia aplicación en distintas ramas del ordenamiento jurídico nacional, entre ellas, el campo del derecho civil, el laboral y, por cierto, el previsional. En este último ámbito, además, puede revestir diversas connotaciones, la primera de las cuales lo reconoce como uno de los principios fundamentales de la seguridad social.

Asimismo, se le vincula al denominado sistema de reparto, en el cual todos los imponentes aportan a un fondo común que luego se distribuye entre sus beneficiarios. Corresponde al antiguo régimen previsional que imperó en nuestro país, hasta la instalación del actual sistema de previsión social basado en el mecanismo de la capitalización individual.

Desde otra perspectiva, la noción de solidaridad hace referencia al nuevo Pilar Solidario instaurado en Chile con motivo de la reforma previsional y en el cual se contemplan beneficios tales como la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS).

Los miembros de la Comisión coincidieron en que la expresión “solidaridad”, en este caso, más que decir relación con el antiguo sistema de reparto o con el señalado Pilar Solidario, apunta a la responsabilidad del Estado en cuanto proveedor de prestaciones previsionales básicas. El aporte estatal mediante el cual se financian dichos beneficios es, en cuanto tal, de carácter solidario.

Por su parte, la señora Ministra del Trabajo y Previsión Social señaló que bien podría considerarse que, en cierto modo, todos los chilenos contribuyen a solventar los beneficios contemplados en el referido Pilar Solidario, mediante el pago de los impuestos correspondientes, lo que, en alguna forma, nos evoca el sistema de reparto.

Finalmente, los miembros de la Comisión, recogiendo las distintas sugerencias formuladas durante el debate, concordaron un texto para la norma en análisis, con la siguiente redacción:

“, asegurando, en todo caso, el derecho de las personas a la protección social, bajo criterios de solidaridad, mediante el acceso a pensiones mínimas de vejez e invalidez suficientes para una subsistencia digna, entre otras prestaciones previsionales”.

- Conforme a lo anterior, la Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señora Alvear y señores Letelier y Muñoz Aburto, aprobó la indicación número 2, con modificaciones, para recoger el texto transcrito precedentemente e introducir otras enmiendas de tipo meramente formal.

Artículo 3º

Esta norma incide en el artículo 20 de la Carta Fundamental, sustituyendo su inciso final. Dispone literalmente lo que sigue:

“Artículo 3.- Sustitúyase el actual inciso final del artículo 20 de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

“Procederá, también, el recurso de protección en los casos del Nº 8º y Nº 18º del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el derecho de acceso universal e igualitario a la pensión de vejez, respectivamente, sean afectados por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.”.”.

Por su parte, el artículo 20 de la Carta Fundamental consagra el denominado recurso o acción de protección. Su texto señala:

“Artículo 20. El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19, números 1º, 2º, 3º inciso cuarto, 4º, 5º, 6º, 9º inciso final, 11º, 12º, 13º, 15º, 16º en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto, 19º, 21º, 22º, 23º, 24º y 25º podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

Procederá, también, el recurso de protección en el caso del Nº 8º del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.”.

La indicación número 3, de la Honorable Senadora señora Alvear, es para intercalar, en el inciso sustitutivo que se propone, a continuación de la frase “a la pensión de vejez”, la expresión “e invalidez”.

La Comisión analizó si resultaría pertinente contemplar el recurso de protección sólo respecto de las pensiones de vejez e invalidez, o si, por el contrario, éste podría extenderse a los otros beneficios que considera el sistema previsional.

La asesora señora Gazmuri explicó que el numeral 18º del artículo 19 de la Carta Fundamental garantiza el derecho a la seguridad social, el cual es muy amplio en su conjunto. El recurso de protección, en cambio, estaría enfocado a las pensiones -de vejez e invalidez- al tenor del texto aprobado en general y de la indicación en análisis.

El profesor señor Zapata señaló que tal vez no sería necesario detallar pormenorizadamente las prestaciones por cuya denegación se pueda reclamar mediante el recurso de protección, por cuanto sólo es factible tal reclamación contra cierto tipo de actos u omisiones, esto es, aquellos que sean imputables a una autoridad o persona determinada, motivados en la infracción de una ley que, en la especie, contemple un determinado beneficio previsional. Concebir la norma en tales términos, añadió, podría ser preferible a consignar una lista de figuras de acción social susceptibles de proteger por este recurso judicial, eliminando toda referencia específica a los beneficios resguardados, con lo cual quedaría abierta la posibilidad de reclamar por la vulneración de las distintas prestaciones que se consignan en el orden previsional.

El Honorable Senador señor Letelier apuntó que la inclusión en esta norma de una nómina de tales beneficios, se relaciona con la mención de los mismos que sugirió respecto del artículo anterior, toda vez que es deseable que tanto las pensiones básicas, como el aporte previsional solidario y otras prestaciones previsionales queden expresamente bajo el resguardo del recurso de protección.

La Comisión, recogiendo los argumentos esgrimidos y en concordancia con lo acordado respecto de la redacción del artículo 2º del proyecto, resolvió que la norma en estudio haga procedente el recurso de protección en el ámbito del numeral 18º del artículo 19 del Texto Fundamental, cuando el derecho al acceso universal e igualitario a las prestaciones previsionales -y no sólo a las pensiones de vejez e invalidez-, sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.

- Por consiguiente, puesta en votación la indicación número 3, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Alvear y señores Letelier y Muñoz Aburto, con la modificación reseñada precedentemente y otras enmiendas de carácter meramente formal.

Artículo 4º

Esta norma agrega una disposición transitoria al texto constitucional, para establecer la gradual entrada en vigencia de la reforma en trámite, sobre acceso previsional igualitario y garantía estatal. Señala literalmente lo que sigue:

“Artículo 4.- Agréguese la siguiente nueva disposición transitoria:

“VIGÉSIMA SEGUNDA.- La reforma introducida al numeral 18º del artículo 19 en relación al acceso previsional igualitario y la consecuente garantía estatal, entrará en vigencia gradualmente, en la forma que disponga la ley.”.”.

La indicación número 4, de la Honorable Senadora señora Alvear, propone suprimir dicho precepto.

La Comisión compartió la propuesta de esta indicación, toda vez que la reforma previsional ya instaurada en nuestro país contempló un sistema gradual de entrada en vigencia de sus disposiciones, las cuales se encuentran en progresiva aplicación.

De este modo, la norma transitoria que el proyecto consigna para los mismo efectos, sería, en tales circunstancias, innecesaria, ameritando su eliminación del texto en análisis.

- De conformidad a lo anterior, la indicación número 4 fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Alvear y señores Letelier y Muñoz Aburto.

- - -

Adicionalmente, la Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señora Alvear y señores Letelier y Muñoz Aburto, y de conformidad a lo previsto en el artículo 121, inciso final, del Reglamento del Senado, resolvió estructurar el texto del presente proyecto de reforma constitucional, en un artículo único, integrado por dos numerales (1.- y 2.-), el primero de los cuales contempla las letras a) y b). Lo anterior, por cuanto las diversas disposiciones de la iniciativa inciden en la Constitución Política de la República, específicamente en sus artículos 19, Nº 18º, y 20.

- - -

MODIFICACIONES

En conformidad a los acuerdos adoptados, vuestra Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene el honor de proponeros las siguientes modificaciones al proyecto de reforma constitucional aprobado en general por el Honorable Senado:

Considerar el texto del proyecto en un artículo único, con los numerales que se indicarán, encabezado como sigue:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:".

(Unanimidad 3x0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado)

Numeral 1, nuevo

Incorporarlo con el siguiente encabezado:

"1.- Modifícase el número 18º del artículo 19, del modo que sigue:".

(Unanimidad 3x0. Artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado)

Artículos 1º y 2º

Pasan a ser letras a) y b), nuevas, respectivamente, del numeral 1 del artículo único, con los textos siguientes:

"a) Agrégase, en el inciso tercero, a continuación del punto aparte (.) que pasa a ser punto seguido (.), la siguiente oración: "Se garantizará el acceso universal e igualitario al sistema previsional, aun en los casos que la persona no haya podido procurárselo y sin distinción de la calidad jurídica en que se encontró empleado el beneficiario durante su vida laboral.".

b) Intercálase, en su inciso cuarto, a continuación de la frase "a la seguridad social", lo siguiente: ", asegurando, en todo caso, el derecho de las personas a la protección social, bajo criterios de solidaridad, mediante el acceso a pensiones mínimas de vejez e invalidez suficientes para una subsistencia digna, entre otras prestaciones previsionales".".

(Unanimidad 3x0. Indicaciones números 1 y 2, y artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado)

Artículo 3º

Pasa a ser numeral 2, nuevo, del artículo único, con el siguiente texto:

“2.- Sustitúyese el inciso final del artículo 20, por el siguiente:

“Procederá, también, el recurso de protección en los casos de los números 8º y 18º del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el derecho de acceso universal e igualitario a las prestaciones previsionales, respectivamente, sean afectados por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.”.”.”.

(Unanimidad 3x0. Indicación número 3, y artículo 121, inciso final, Reglamento del Senado)

Artículo 4º

Suprimirlo.

(Unanimidad 3x0. Indicación número 4)

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En virtud de las modificaciones anteriores, el proyecto de reforma constitucional queda como sigue:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1.- Modifícase el número 18º del artículo 19, del modo que sigue:

a) Agrégase, en el inciso tercero, a continuación del punto aparte (.) que pasa a ser punto seguido (.), la siguiente oración: “**Se** garantizará el acceso universal e igualitario **al sistema previsional**, aun en los casos que la persona no haya podido **procurárselo** y sin distinción de la calidad jurídica en que se encontró empleado el beneficiario durante su vida laboral.”.

b) Intercálase, en su inciso cuarto, a continuación de la frase “a la seguridad social”, lo siguiente: “, asegurando, en todo caso, el derecho de las personas a la protección social, bajo criterios de solidaridad, mediante el acceso a pensiones mínimas de vejez e invalidez suficientes para una subsistencia digna, entre otras prestaciones previsionales”.

2.- Sustitúyese el inciso final del artículo 20, por el siguiente:

"Procederá, también, el recurso de protección en los casos **de los números 8º y 18º** del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el derecho de acceso universal e igualitario a **las prestaciones previsionales**, respectivamente, sean afectados por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.".**".**

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 28 de octubre de 2009, con asistencia de los Honorables Senadores señora Soledad Alvear Valenzuela (Presidenta), y señores Juan Pablo Letelier Morel, Pedro Muñoz Aburto y Víctor Pérez Varela.

Sala de la Comisión, a 4 de noviembre de 2009.

MARIO LABBÉ ARANEDA
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, ACERCA DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR EL ACCESO UNIVERSAL E IGUALITARIO A LA PENSIÓN DE VEJEZ.
(Boletín Nº 5.087-07)

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: garantizar a todas las personas el acceso universal e igualitario al sistema de previsional, poniendo al Estado como proveedor material de dicha garantía en los casos que corresponda.

II. ACUERDOS: Indicaciones:
Números:
1. Aprobada con modificaciones (3x0).
2. Aprobada con enmiendas (3x0).
3. Aprobada con modificaciones (3x0).
4. Aprobada (3x0).

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

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: el artículo único del proyecto en informe, requiere, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio, por cuanto, en cada uno de sus numerales, contempla una reforma constitucional que recae sobre el Capítulo III del Texto Fundamental. Lo anterior, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 127, inciso segundo, de la Constitución Política de la República.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Senado. Moción de la Honorable Senadora señora Soledad Alvear Valenzuela.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

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

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 5 de junio de 2007.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: segundo informe.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1) La Constitución Política de la República, especialmente sus artículos 19, Nº 18º, y 20; y, 2) La ley Nº 20.255, que establece reforma previsional.

Valparaíso, 4 de noviembre de 2009.

MARIO LABBÉ ARANEDA
Secretario de la Comisión

- - -