

Cámara de Diputados

Modifica la Carta Fundamental para crear el Consejo Autónomo de Ahorro Colectivo

Boletín N°11775-07

1.Fundamentos. El presente proyecto de reforma constitucional tiene por finalidad la creación del Consejo de Ahorro Colectivo, tomando como referencia el Mensaje presidencial que "*Modifica la Carta Fundamental para crear el Consejo de Ahorro Colectivo*" con número de Boletín 11.370-07, de reciente retiro en la Cámara de Diputados. El citado proyecto, ingresó a trámite legislativo en la Cámara con fecha 14 de agosto de 2017, siendo conocido por la Comisión de Legislación y Justicia, cuya aprobación se produjo en la sesión 285ª, de 6 de septiembre de 2017, en que se aprobó en general por 7 votos a favor, 5 en contra y una abstención: votaron por la afirmativa los diputados señores Andrade, Chahin, Cornejo, Farcas, Gutiérrez, Saffirio, y Soto; votaron en contra la diputada señora Turres, y los diputados De Mussy, Monckeberg, Norambuena, Van Rysselberghe, y se abstuvo el diputado señor Rincón, hasta la comunicación de su retiro por el órgano ejecutivo[1].

En este contexto, los lineamientos de la reforma previsional del gobierno de la Presidenta Bachelet, contemplaban la creación de un nuevo sistema al interior del pilar *contributivo obligatorio*, bajo la fórmula del Nuevo Ahorro Colectivo, que sería administrado por un organismo autónomo, denominado *Consejo de Ahorro Colectivo*, a objeto de otorgar plenas garantías de independencia, eficiencia, transparencia y probidad. Se buscaba por este nuevo diseño abordar "…de forma integral los desafíos del sistema de pensiones, fortaleciendo los principios de la seguridad social al interior del mismo, incluyendo mayores grados de solidaridad, reincorporando la cotización de cargo de la empleadora o del empleador, lo que nos permite consagrar un sistema verdaderamente tripartito y fortalecer el rol del Estado en la seguridad social."[2]. Como expresa el citado mensaje: "Las modificaciones que se proponen en el marco de esta reforma al sistema de pensiones resultan fundamentales para el objetivo de mejorar las condiciones de jubilación de nuestras y nuestros adultos mayores, introduciendo elementos de solidaridad a través de transferencias intergeneracionales, entre activos y pasivos e intrageneracionales entre personas de distinto nivel de ingresos. Pero para hacer posible lo anterior, es necesario establecer una institucionalidad adecuada que se haga cargo de la administración del nuevo Sistema de Ahorro Previsional Colectivo"[3].

En este sentido, se señala que "la elección del modelo autónomo constitucional se justifica en razón de la naturaleza y especial relevancia de las

---

1 Cf. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia y Reglamento de la H. Cámara de Diputados recaído en el Boletín 11.370-07.

2 Mensaje Presidencial que Modifica la Carta Fundamental para crear el Consejo de Ahorro Colectivo. (Boletín 11.370-07), 14 de agosto de 2017.

3 Ídem, p. 4

prestaciones del Sistema de Ahorro Previsional Colectivo, así como de la necesidad de otorgar las mayores garantías institucionales de independencia, eficiencia e idoneidad técnica en la administración de los fondos proveídos por la nueva cotización de seguridad social que la ley establece”[4], pues “la autonomía operará a su vez como garante del adecuado funcionamiento de esta política en el tiempo asimilándose, en virtud de su relevancia, a la estrategia institucional utilizada respecto del Banco Central y de la Contraloría General de la República, entre otros órganos respecto de los cuales la independencia y autonomía resultan cruciales para la adecuada consecución de sus fines”[5].

Lo anterior, corrobora la idoneidad del modelo de autonomía constitucional, pues “se caracteriza por sustraer al órgano de cualquier vínculo de jerarquía, tutela o supervigilancia respecto del Presidente o Presidenta de la República, sujetándolo exclusivamente a lo que establezcan la Constitución y las leyes, otorgándole facultades de autodeterminación funcional y administrativa. Ello supone una independencia especial respecto del poder Ejecutivo que, en conjunto con el diseño de un gobierno corporativo colegiado y especializado, aísla al órgano autónomo de cualquier tipo de injerencia de la Administración y que se vuelve especialmente valioso para la administración de un sistema a través del cual se financian complementos de pensiones de carácter personal y solidarios, con cargo a una cotización obligatoria de seguridad social de cargo del empleador o empleadora, velando exclusivamente por el interés de las y los actuales y futuros pensionados y por la maximización de la rentabilidad neta de largo plazo de los fondos del referido sistema”[6].

A mayor abundamiento, señala el mensaje antes citado que “El Sistema de Ahorro Previsional Colectivo tiene, además, la virtud de diversificar la forma en que se financian mayoritariamente las pensiones en nuestro país, esto es, con cargo al ahorro personal, de acuerdo al sistema de capitalización individual regido por el decreto ley Nº 3.500, de 1980 y administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones. En ese sentido, el Sistema de Ahorro Previsional Colectivo se establece como un importante complemento a dicho mecanismo dentro del mismo pilar contributivo, pues al contener componentes de ahorro colectivo y de solidaridad entre sus afiliadas y afiliados diversifica las formas de financiamiento de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en nuestro país. Lo anterior representa un cambio de paradigma en materia de *seguridad social*, que hace necesario que el órgano a cargo de la administración de estos nuevos componentes de ahorro y solidaridad responda al mandato de mejorar sustantivamente las pensiones de nuestros adultos mayores, a través de una administración eficiente y eficaz de los fondos aportados, desde una perspectiva de compromiso social y ciudadano.”[7].

Cabe señalar que el numeral 18 del art. 19 asegura a todas las personas el *derecho a la seguridad social,* y regula de manera acotada este derecho en comparación con diversos tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentran vigentes, de manera tal que “establece la facultad que le asiste a las personas para que la sociedad provea instituciones e instrumentos mediante los cuales pueda desarrollarse una existencia conforme a la dignidad humana,

---

4 Ídem.

5 Ídem.

6 Ídem.

7 Ídem.

teniendo presente que la persona humana y su dignidad es el fin y valor supremo de la sociedad y del Estado”[8].

2. Idea Matriz. El presente proyecto de reforma constitucional incorpora un nuevo Capítulo XIV a nuestra Carta Fundamental, mediante el cual se crea el denominado “Consejo Autónomo de Ahorro Colectivo”; este organismo, de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tendrá como principal función, y con el objetivo fundamental de velar por los intereses generales de la Nación en materias de Seguridad Social, administrar un sistema de ahorro y transferencias solidarias que se financiará con cotizaciones previsionales, de conformidad a la ley. Los fondos que el Consejo administra -son de naturaleza previsional- y constituirán un patrimonio distinto a aquel que le pertenece al propio organismo, no ingresarán al patrimonio de la Nación y solo se utilizarán para la consecución de los fines específicos que establezca la ley, incluido el financiamiento del órgano. Se dispone, además, que la dirección del consejo estará cargo de un Comité directivo, cuyos consejeros podrán ser removidos por la Corte Suprema a requerimiento de los legitimados, sea el Presidente de la República, un tercio de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, o la mayoría simple del Comité Directivo.

Finalmente, se modifica el artículo 127 a efectos de adecuar las referencias derivadas de la incorporación del nuevo capítulo XIV que se incorpora.

Es por eso que sobre la base de los siguientes antecedentes venimos en proponer el siguiente:

Proyecto de Reforma Constitucional

“Artículo único.- Para modificar la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado, se encuentra en el decreto supremo N° 100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en el siguiente sentido:

1) Incorpórase el siguiente Capítulo XIV nuevo, pasando el actual XIV a ser XV y así sucesivamente:

“Capítulo XIV

Consejo de Ahorro Colectivo

Artículo 109 bis.- Un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Consejo Autónomo de Ahorro Colectivo, para satisfacer los intereses generales de la Nación en materias de seguridad social, administrará un sistema de ahorro y transferencias solidarias con fines previsionales, cuyos fondos se utilizarán para la consecución de los fines específicos que establezca la ley, incluido el financiamiento del órgano.

---

8 Nogueira, Humberto. *Derechos Fundamentales y garantías constitucionales.* Tomo 3, Editorial Librotecnia, 2009: p. 454 y ss.

Los fondos de dicho sistema son de naturaleza previsional, de conformidad con lo dispuesto en el número 18 del artículo 19, constituirán patrimonios separados de aquel que le es propio al órgano establecido en el inciso anterior y no ingresarán al patrimonio de la Nación.

La dirección superior del Consejo estará a cargo de un Comité Directivo al cual le corresponderá ejercer las atribuciones y funciones que le encomiende la ley.

Los consejeros podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la mayoría simple del Comité Directivo o de un tercio de los diputados en ejercicio, según disponga la ley.”.

2) Reemplázase en el inciso segundo del artículo 127, el guarismo “XV” por “XVI”.”.