

INICIATIVA EXCLUSIVA EN MATERIA PREVISIONAL

DESCRIPCIÓN BOLETÍN 10831-07

REFERENCIA	Modifica la Constitución Política de la República para permitir la iniciativa legislativa en materia de seguridad social
INICIATIVA	Moción de los diputados Sras. Cariola y Hernando; y de los Sres. Espinosa (Marcos), Carmona, Farías, Jarpa, Pérez (José), Rincón, Robles y Silber
ORIGEN	Cámara de Diputados
COMISIÓN	De Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
INGRESO	3 de agosto de 2016
ARTICULADO	Artículo único

OPINIÓN EJECUTIVA DE LYD

El proyecto de ley establece la iniciativa exclusiva de la Cámara de Diputados en materia de seguridad social (manteniendo la iniciativa del Presidente de la República). Ello es inconveniente, ya que no prevé las graves consecuencias que la aprobación de la moción puede traer, sobre todo en la politización de las mociones en materia previsional, que puede derivar en el establecimiento de distintos regímenes y de los montos de las pensiones sobre la base de criterios políticos y no técnicos ■■■

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Las leyes sobre seguridad social o aquellas que incidan en ella tanto del sector público como del sector privado solo podrán tener origen en la cámara de Diputados, correspondiendo a ésta y al presidente de la República, la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley sobre la materia ■■■

IV. COMENTARIOS DE MÉRITO EN GENERAL

ANTECEDENTES

La iniciativa exclusiva del Presidente de la República para establecer o modificar las normas sobre seguridad social, es anterior a nuestra actual Constitución. Ya en el artículo 45 de la Constitución de 1925, se señalaba que “Corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para [...] establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social”. Esta norma fue introducida en la Constitución mediante la ley N° 17284¹.

Según el profesor Alejandro Silva Bascuñán, cuando se discutió la reforma constitucional de 1970 se puso en claro, según se indica en el primer informe de la Cámara de Diputados, que:

“Sobre el particular quedó de manifiesto, en el debate habido en la Comisión, que el país vive bajo el imperio de una anarquía previsional. Existen más de treinta regímenes previsionales diferentes. Cada gremio y los grupos de presión que ellos representan actúan sobre las fuerzas políticas representadas en el Parlamento y tienen y han llegado a obtener regímenes excepcionales que paulatinamente provocan una anarquía en el sistema. Chile exhibe uno de los más altos y costosos sistemas de seguridad social, cuyas ventajas y bondades dejan mucho que desear del concepto de una seguridad social integral [...] Chile, según se expresó por los técnicos, refleja en este último tiempo un peligroso aumento de la

población pasiva con relación a la activa que se incorpora al proceso de producción²”.

“La seguridad social –explicaba en otra parte dicho informe- persigue un fin de bien público. Puede definirse como un conjunto de técnicas destinadas a dar protección a cierto tipo de necesidades y situaciones. En la actualidad es un principio político y como tal debe inspirar la organización total de la comunidad nacional y también el plano internacional. Cualquiera que sean las técnicas que se utilicen, a base de cotizaciones o regímenes tributarios para financiar los servicios previsionales del Estado, los orígenes o fuentes de los recursos financieros destinados a proporcionar seguridad social son eminentemente públicos y desde ese punto de vista debe competir en forma privativa al Presidente de la República, en su calidad de administrador del Estado, la conducción, manejo, y dirección de toda política de seguridad social y no quedar entregada a la iniciativa parlamentaria que podría ser ejercida en forma errada e inorgánica por desconocimiento técnico del problema, que es sumamente complejo y vasto; además requiere un conocimiento muy especializado.”

Más adelante agrega: “Evidentemente, la mayor generalidad y ubicación que dentro del contexto tiene esta frase –explicó el informe de Comisión del Senado del 1° de septiembre de 1969- no deja lugar a duda que se extiende a todos los aspectos que, de una u otra manera, dicen

¹ Ley N° 17284, modifica la Constitución Política del Estado, publicada en el Diario Oficial con fecha 23-01-1970.

² Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Reimpresión de la 2° edic., Santiago, 2004, t. V, pp. 213-214.

relación con los regímenes previsionales o de seguridad social de los trabajadores tanto del sector público como del sector privado.”

Para finalizar, Alejandro Silva Bascuñán señala que:

“La anarquía y el desfinanciamiento de los sistemas previsionales llevó a buscar una solución y ésta vino a concretarse mediante el D.L. 3.500 de 1980, que unificó el sistema previsional y estableció la obligación de incorporarse a una Administradora de Fondos de Pensiones³”.

Posteriormente, la Constitución de 1980, mantuvo como iniciativa exclusiva del Presidente de la República la facultad para establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, en el entonces artículo 62 de la Constitución (actual artículo 65), sin que esta facultad haya sido modificada desde entonces.

Actualmente, en el artículo 63 N° 4 de la Constitución Política de la República⁴, se señala que son materias de ley, las relativas a las materias básicas de seguridad social. A lo anterior hay que agregar que el artículo 19 N°18 de la Constitución⁵, establece el derecho a la seguridad social, y señala que las leyes que

regulen el ejercicio de este derecho, serán de quórum calificado.

CONSECUENCIAS

La aprobación de la moción podría traer graves consecuencias, entre las que se destaca una permanente presión por parte de grupos de interés (organizaciones sindicales entre otras), a los parlamentarios de los partidos, para aumentar las pensiones de esos mismos grupos o para establecer regímenes previsionales que los beneficie exclusivamente, lo que produciría un crecimiento inorgánico en cuanto a los regímenes previsionales existentes en el país; lo anterior produciría el efecto de retrotraer la situación a un estado anterior a la dictación del decreto ley 3.500 de 1980, con las evidentes complejidades señaladas por el profesor Silva Bascuñán.

Frente a un eventual riesgo de politización de las mociones de carácter previsional, es necesario señalar que la seguridad social, es una materia eminentemente técnica y no política, y no puede conocerse por ahora, ni la moción lo señala, si los futuros proyectos presentados por los parlamentarios, que ocurrirá con el eventual costo que implicarían posteriores modificaciones legales en materia previsional, ya que se requerirá financiamiento público, de todas formas serían materias de iniciativa exclusiva, en tanto que si se trata de modificaciones legales con cargo a las cotizaciones del trabajador o del empleador, podrían ser consideradas como tributos, por lo

3 Silva Bascuñán, A., op. cit., pp. 214-215.

4 Artículo 63.- Sólo son materias de ley:

4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social.

5 Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

“18°.- 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”.

que también se trataría de materias de iniciativa exclusiva.

QUÓRUM

Si bien el proyecto de ley pretende modificar el artículo 65 de la Constitución Política de la República, la seguridad social se encuentra comprendida en el artículo 19 N° 18 del mismo texto constitucional, entre las garantías constitucionales.

Lo anterior, puede generar una duda sobre los quórum necesarios para la aprobación de la moción, ya que formalmente se modifica el Capítulo V, donde se encuentra el artículo 65, necesitará para ser aprobado en cada Cámara del voto conforme de las tres terceras quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio (71 diputados y 22 senadores).

Por otra parte, , y conforme al artículo 127 de la Constitución Política de la República⁶, un proyecto de reforma constitucional, que modifíquese el

⁶ Artículo 127.- Los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 65.

El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Si la reforma recayere sobre los capítulos I, III, VIII, XI, XII o XV, necesitará, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

En lo no previsto en este Capítulo, serán aplicables a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional las normas sobre formación de la ley, debiendo respetarse siempre los quórums señalados en el inciso anterior.

Capítulo III, en donde se encuentra el artículo 19 N° 18, necesitará para ser aprobado en cada Cámara del voto conforme de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio⁷ (79 diputados y 25 senadores).

Si bien en términos estrictamente formarles, la moción modifica sólo el artículo 65, no se puede obviar que esa modificación tácitamente influye de manera directa en lo establecido en el artículo 19 N° 18, y de aprobarse la actual moción, se abre la posibilidad para que los diputados presenten proyectos de ley que afecten los fondos privados de pensiones.

INICIATIVA DE LEY

Y CÁMARA DE ORIGEN

Según establece el inciso segundo del artículo 65 de la Constitución, los tributos de cualquier naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados, y las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado.

⁷ No están en ejercicio los diputados desaforados y los ausentes del territorio nacional con permiso constitucional por más de 30 días. Véase Artículo 7 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N° 18.918

Con la presente moción se establece que las leyes relativas a la seguridad social, solo podrán tener su origen en la Cámara de Diputados, con lo que se excluye expresamente al Senado de la posibilidad de ser la cámara de origen en estas materias.

Además se establece un sistema de iniciativa legal diferente del actual, ya que actualmente existen dos clases de iniciativas en materia de ley: a) la iniciativa exclusiva que es del Presidente de la República; y b) la iniciativa común que puede ser del Presidente de la República o de los parlamentarios.

Ahora bien, de aprobarse el proyecto de ley, se crearía un nuevo tipo de iniciativa exclusiva

de carácter compartido, la del Presidente de la República y los Diputados en materias de seguridad social, de forma tal que los proyectos de ley podrían ser de iniciativa de uno de estos órganos o de ambos conjuntamente.

De esta manera las iniciativas de ley establecidas en la Constitución, serían la exclusiva del Presidente de la República, y la común (Presidente de la República, Senadores o Diputados), más la iniciativa exclusiva compartida entre el Presidente de la República y los Diputados en materias de seguridad social. Ello constituye una proposición inorgánica que desvirtúa el actual sistema de iniciativa tanto presidencial como común ■■■

TEXTO DEL **PROYECTO DE LEY**

Artículo único.- Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de la República de Chile.

- 1.- Elimínese el numeral 6°;
- 2.- Incorpórense los incisos 3°, 4° y 5° nuevos, pasando el actual inciso 3° a ser inciso 6° y así sucesivamente:

"Las leyes sobre seguridad social o aquellas que incidan en ella tanto del sector público como del sector privado solo podrán tener origen en la cámara de Diputados.

Corresponderá a la cámara de diputados y al presidente de la Republica la iniciativa de los proyectos de ley en esta materia.

De igual forma el congreso podrá, aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República⁸."



8 El Artículo quedaría con la siguiente redacción:

"Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.

Las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado.

Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

- 1°.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;
- 2°.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar
- 3°.- "Las leyes sobre seguridad social o aquellas que incidan en ella tanto del sector público como del sector privado solo podrán tener origen en la cámara de Diputados.
- 4°.- Corresponderá a la cámara de diputados y al presidente de la Republica la iniciativa de los proyectos de ley en esta materia.
- 5°.- De igual forma el congreso podrá, aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República".
- 6°.- Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;
- 7°.- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;
- 8°.- Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y
El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.