

Historia de la Ley por Artículo

Artículo 19 número 18 de la Constitución Política de la República

Derecho a la Seguridad Social

Antecedentes

El presente documento da cuenta de la Historia de la Ley del actual del numeral 18 del artículo 19 de la [Constitución Política de la República](#), referido al “Derecho a la Seguridad Social”.

Para la elaboración de este documento, se han consultado los antecedentes fidedignos¹: del establecimiento del artículo 19 numeral 18 de la Carta Fundamental, correspondientes a:

- Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, encargada de elaborar un anteproyecto de nueva Constitución Política del Estado (Comisión Ortúzar).
- Actas Oficiales del Consejo de Estado.

Cabe precisar que el actual numeral 18 del artículo 19 de la Constitución Política de la República no ha sido objeto de reforma constitucional. En consecuencia, su texto original no ha experimentado modificaciones desde su publicación en el Decreto Ley N° 3.464 de 1980.

Téngase presente

Esta Historia de Ley ha sido construida por la Biblioteca del Congreso Nacional a partir de la información disponible en sus archivos.

Se han incluido los distintos documentos de la tramitación legislativa, ordenados conforme su ocurrencia en cada uno de los trámites del proceso de formación de la ley.

Se han omitido documentos de mera o simple tramitación, que no proporcionan información relevante para efectos de la Historia de Ley.

Para efectos de facilitar la revisión de la documentación de este archivo, se incorpora un índice.

Al final del archivo se incorpora el texto de la norma aprobado conforme a la tramitación incluida en esta historia de ley.

¹ Actas Constitucionales Oficiales, disponibles en el sitio web Historia Política de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://bcn.cl/2dtc8> (Abril, 2020)

Tabla de Contenido

1. Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar	3
1.1. Sesión 10 ^a , celebrada en jueves 25 de octubre de 1973	3
1.2. Sesión 19 ^a , celebrada en jueves 22 de noviembre de 1973	6
1.3. Sesión 85 ^a , celebrada en jueves 7 de noviembre de 1974	7
1.4. Sesión 86 ^a , celebrada en martes 12 de noviembre de 1974.....	8
1.5. Sesión 122 ^a , celebrada en martes 20 de mayo de 1975.....	12
1.6. Sesión 204 ^a , celebrada en martes 27 de abril de 1976.....	13
1.7. Sesión 205 ^a , celebrada en miércoles 28 de abril de 1976	30
1.8. Sesión 206 ^a , celebrada en jueves 29 de abril de 1976	56
1.9. Sesión 393 ^a , celebrada en martes 4 de julio de 1978	58
1.10. Sesión 403 ^a , celebrada en martes 18 de julio de 1978	60
1.11. Sesión 412 ^a , celebrada en jueves 7 de septiembre de 1978	68
2. Actas Oficiales del Consejo de Estado	69
2.1. Acta de la sexagésima cuarta (64 ^a). Sesión celebrada el 23 de enero de 1979.....	69
3. Texto original de la Constitución Política de la República	71
3.1. Decreto Ley N° 3.464, Artículo 19 numeral 18°	71
4. Texto vigente de la Constitución Política de la República	72
4.1. Decreto N° 100, Artículo 19 numeral 18°	72



1. Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar

1.1. Sesión 10ª, celebrada en jueves 25 de octubre de 1973

-o-

— Comunicación del señor Director del Servicio Nacional de Salud, mediante la cual propone considerar el aspecto de la salud dentro del nuevo texto constitucional. Se adjunta como anexo del acta.

-o-

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario de la Comisión, don Rafael Eyzaguirre Echeverría.

-o-

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente), dio cuenta de una comunicación enviada por el señor Darwin Arriagada Loyola, Director del Servicio Nacional de Salud, en la cual le solícita considerar el aspecto salud dentro del texto constitucional, la que se inserta como anexo del Acta.

El señor ORTUZAR (Presidente), propuso acusar recibo del referido documento e invitar, en el momento oportuno, a las autoridades de Salud a fin de tratar estas materias y considerarlas en la nueva Constitución y demás leyes complementarias. Así se acuerda

-o-

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR

Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.

Secretario

ANEXO 2

SANTIAGO, 20 de octubre de 1973.

Señor

Enrique Ortúzar E.

Bandera 52 - 6 Piso.

Presente.

Estimado señor Ortúzar:

De acuerdo a su solicitud y, por encargo del señor Ministro de Salud, tengo sumo agrado de enviarle a su consideración, el proyecto modificador de los conceptos de Salud que la nueva Constitución de Chile debiera contener.

El párrafo que se incluye al final del documento anexo, en mayúsculas, constituye, a nuestro juicio, los conceptos más modernos que existen en el mundo sobre la materia, inspirados en las recomendaciones efectuadas por expertos de la Organización Mundial de la Salud como, asimismo, en los nuevos conceptos que sobre política de Salud se encuentra elaborando el Ministerio respectivo y que, próximamente será dado a conocer por la H. Junta de Gobierno.

Con los saludos y la consideración más distinguida, cordialmente.

Dr. Darwin Arriagada Loyola

Director General del S.N.S.

Incl.: Anexo.

ALGUNOS CONCEPTOS SOBRE SALUD PARA SER REINCORPORADOS EN LA NUEVA CONSTITUCION EN ESTUDIO

Expresa la Constitución de 1925, en su Artículo 10v, Nº 16, lo siguiente:

“16. — El derecho a la seguridad social.

El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional.

La ley deberá cubrir especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica, preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares.

El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores.

Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salud, y...”

Se sugieren como fundamentales las siguientes ideas para suplir las anteriores disposiciones, en las que se advierte una mezcla de los siguientes principios:

(1) Protección integral de la colectividad para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional.

- (2) Seguridad social para cubrir los riesgos de: (a) incapacidad de ganar;
- (b) muerte del jefe de familia; (c) maternidad; (d) accidentes patológicos no profesionales; (e) prestaciones familiares a los jefes de hogares.
- (3) Accidentes de trabajo (léanse incluidas las enfermedades profesionales).
- (4) Salud pública y bienestar higiénico del país.
- (5) Presupuesto para la mantención de un servicio nacional de Salud.

Hoy en día se considera como fundamental el DEBER de la Nación de reconocer el DERECHO a la salud de los habitantes y el DEBER de los habitantes a conservar su estado de salud, como aporte a un BIEN que se considera colectivo. Es este concepto el centro de las disposiciones constitucionales que se proponen en el párrafo correspondiente.

Por otra parte, el Estado ha contraído (y ratificado recientemente) algunos compromisos en el ámbito de sus relaciones exteriores con Naciones Unidas y sus Agencias especializadas, una de ellas, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y su Organismo Regional, la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Esta última ha celebrado tres Reuniones Especiales de Ministros de Salud de las Américas, cuyos informes finales llevan la firma de Chile.

Sobre estas bases, para las cuales existen documentos fundamentales, se ofrecen las siguientes sugerencias de lo que la nueva Constitución Chilena, en estudio, debería contener con respecto a SALUD:

EL ESTADO RECONOCE EL LIBRE ACCESO A LA SALUD. LA CONSIDERA COMO UN TODO INDIVISIBLE EN SUS ACCIONES PARA PROMOVERLA, PROTEGERLA, RESTITUÍRLA Y REVALIDARLA. NO ES PATRIMONIO DE UNA CLASE SINO QUE UN BIEN COMUN QUE SE OTORGA Y QUE SE ADQUIERE. ESTADO Y SOCIEDAD RECONOCEN SUS RECÍPROCOS DEBERES Y DERECHOS DE DISPENSARLA Y CONSERVARLA. LA SALUD ES FACTOR DE LIBERACION Y REALIZACION DE LA PERSONA, ELEMENTO FUNDAMENTAL DE ARMONIA Y UN MEDIO PARA EL DESARROLLO, CRECIMIENTO Y BIENESTAR ECONOMICO Y SOCIAL. CONTRIBUYE AL DESENVOLVIMIENTO NORMAL DE LA INFANCIA Y AL EQUILIBRIO ARMONICO DEL HOMBRE EN SU MUNDO FISICO Y ESPIRITUAL.

EL ESTADO ASUME PLENAMENTE LA AUTORIDAD DE SALUD. PROPENDERÁ A LA CREACION DE LAS ESTRUCTURAS ADECUADAS PARA LA CENTRALIZACION DE NORMAS Y LA DESCENTRALIZACION EJECUTIVA EN UN SISTEMA NACIONAL DE SERVICIOS DE SALUD AL QUE TODOS CONTRIBUYEN DIRECTA O INDIRECTAMENTE, CON ACCIONES Y RECURSOS.

SE PREOCUPARÁ DEL FINANCIAMIENTO, COORDINACION Y CUMPLIMIENTO, POR SI O POR DELEGACION, DE LAS PRESTACIONES DE SALUD A CARGO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1.2. Sesión 19ª, celebrada en jueves 22 de noviembre de 1973

2. — Inserción del documento preparado por encargo de la Comisión a los señores Ortúzar (Presidente), Díez, Evans y Ovalle, que contiene las metas u objetivos fundamentales en que se deberá inspirar la nueva Constitución Política del Estado

-o-

METAS U OBJETIVOS FUNDAMENTALES PARA LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA

-o-

3. — DERECHOS HUMANOS.

-o-

Conforme a esas inspiraciones, la normativa constitucional se fundará en los siguientes principios:

-o-

4) La aceptación de que el cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos y que los derechos y los deberes se integran recíprocamente en toda actividad o relación social y política, en términos de que si los derechos expresan la libertad, los deberes sostienen la dignidad de esa libertad.

La Constitución chilena, por consiguiente, ampliando y perfeccionando los preceptos que le son tradicionales, reconocerá y asegurará a todos los habitantes las garantías de igualdad, fundadas en la igualdad ante la ley: las libertades de conciencia, de culto y de enseñanza, la de libre expresión consultando una efectiva responsabilidad por los delitos y abusos en que se incurra y la personal, la de residencia y entrada y salida del país; la protección contra la privación arbitraria de libertad y los apremios personales ilegítimos; la libertad de trabajo, la inviolabilidad del hogar y de las comunicaciones; los derechos de reunión, petición, asociación, propiedad y participación; todos los derechos sociales que amparan al trabajador y a la asociación sindical y gremial y los derechos de la madre, del niño y del anciano y los que emanan de las más modernas expresiones de la seguridad social. Asimismo, para dar protección al derecho a la vida de los ciudadanos, implícito en todas las Constituciones del mundo, será necesario evitar la contaminación del medio ambiente, estableciendo las normas que conduzcan a tal fin.

-o-

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR

Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.

Secretario

1.3. Sesión 85ª, celebrada en jueves 7 de noviembre de 1974

3. — Intervención del profesor señor Jorge Iván Hübner Gallo, acerca de los derechos humanos.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascañán.

Concurre, además, el señor Jorge Iván Hübner Gallo, Profesor de Introducción al Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.

Actúan de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre E. y de Prosecretario el señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

-o-

ORDEN DEL DIA

-o-

El señor HUBNER agradece, en primer término, la invitación que se le ha formulado y se declara a disposición de la Comisión para prestar toda su colaboración dentro del tema de los derechos fundamentales de la persona humana.

-o-

Desde el punto de vista doctrinario, la clasificación que ha tenido tal vez más difusión, es la del famoso jurista Karl Schmidt, que divide los derechos humanos en tres grupos:

1. — Garantías de la esfera liberal individualista, que comprende tanto los derechos de libertad del individuo aislado: libertad de conciencia, la personal, la de propiedad, etcétera; como los derechos de libertad del individuo en relación con otros: libertad de pensamiento, de reunión, etcétera;

2.— Derechos Políticos de índole democrática, que son todos los que dicen relación con la posición del individuo frente al Estado, no sólo en su participación en la gestión pública, sino también la igualdad en el acceso a los cargos y el sufragio, y

3. — Derechos y Pretensiones Sociales, que son las prestaciones del Estado, como el derecho al trabajo, la seguridad social y otros.

A juicio del señor HUBNER, lo que correspondería en nuestro texto constitucional, —especialmente en relación con los acuerdos que Chile ha celebrado con los organismos internacionales, sobre todo dado el propósito general de internacionalización de los derechos humanos—, es adecuar lo más que se pueda a nuestras instituciones con las declaraciones e instituciones internacionales, siguiendo una

pauta similar, en su clasificación, a la contenida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en los dos grandes Pactos o Convenciones internacionales del ramo aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966.

-o-

En seguida, declara no tener mayores observaciones que formular sobre el N° 16, relativo a la seguridad social; el N° 17, atinente a la participación en la vida social, cívica y económica, ni tampoco respecto de los artículos 11 a 19, inclusive, referentes a las garantías judiciales.

-o-

En cuanto al Capítulo de la Seguridad Social, cree conveniente ampliarlo más y establecer claramente, y tal como lo consagra la Constitución italiana, el derecho que tiene toda persona incapacitada para el trabajo y carente de medios propios de vida para exigir ser mantenida por los servicios de previsión, sean estatales o particulares.

-o-

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR

Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.

Secretario

1.4. Sesión 86ª, celebrada en martes 12 de noviembre de 1974

-o-

2. — Intervención del profesor señor Francisco Cumplido Cereceda, acerca de los derechos humanos.

-o-

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, y Alejandro Silva Bascuñán.

Asiste, además, el señor Francisco Cumplido Cereceda, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile.

Actúan como Secretario el señor Rafael Eyzaguirre E. y de Prosecretario el señor Rafael Larraín Cruz.

-o-

ORDEN DEL DÍA

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que corresponde continuar ocupándose del Capítulo III, relativo a la Garantías Constitucionales, y hace presente que la Comisión agradece la presencia del Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile, don Francisco Cumplido Cereceda, a quien se ha invitado con, el objeto de escuchar su ilustrada opinión sobre esta materia y, particularmente, acerca de los siguientes aspectos: en primer término, sobre cuál podría ser una clasificación más racional de los Derechos Humanos, teniendo presente, también, en cierto modo, el orden de prelación en que deberían contemplarse en la nueva Carta Fundamental; en seguida, las modificaciones que sería necesario introducir al texto vigente, sea para eliminar alguna garantía que, a juicio suyo, no tuviera jerarquía constitucional, o para efectuar otro tipo de enmiendas; y, en especial, sobre cuanto dice relación a aquellos derechos básicos que no contempló la Constitución de 1925, como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, al desarrollo de la personalidad, los derechos de protección, a la infancia y la mujer, etcétera.

-o-

El señor CUMPLIDO manifiesta que, en primer término, agradece, una vez más, a la Comisión la oportunidad que brinda a los Profesores de Derecho Constitucional de las Universidades para aportar opiniones respecto a un problema tan importante como es el de las Garantías Constitucionales.

-o-

El señor EVANS manifiesta que desea plantear al Profesor señor Cumplido una segunda y última inquietud. Considera que en este aspecto muy restringido es valedera la inquietud del señor Silva Bascuñán en el sentido de si es o no conveniente introducir un cuadro de definiciones muy amplio en el texto constitucional, dado que algunas definiciones pueden el día de mañana resultar atrasadas por la evolución natural de las cosas o por la evolución de la sociedad, de la ciencia y de la tecnología aplicada a las relaciones humanas.

Agrega que el señor Cumplido mencionó la garantía del derecho a la salud y se refirió a la conveniencia de definirla en el texto constitucional, de acuerdo con lo preceptuado, estudiado, y publicado por la Organización Mundial de la Salud. Señala que le asisten dudas acerca de la procedencia de definir en la Constitución el concepto de salud, como, igualmente, en cuanto a definir lo que se entiende por seguridad social. Añade que no está convencido de que sea aconsejable establecer una definición en el texto constitucional en el sentido de que allí se garantiza el derecho a la salud entendida como tal o cual cosa, o bien, limitarse a prescribir que la salud es un derecho que la Constitución asegura. Agrega que sus dudas se extienden, también, a la conveniencia de referirse, sin entrar a definir, a algunas materias específicas, como las que se mencionan en el N° 16 del artículo 10 del actual texto constitucional, relativo a la protección de los recursos humanos y naturales de significación ecológica, de protección del medio.

Expresa que la misma situación se presenta respecto de la seguridad social, en la que el actual texto constitucional se limita a prescribir que asegura el derecho a la seguridad social, sin definirla, siendo ésta un concepto frente al cual se han pronunciado muchísimos estudiosos y tratadistas y respecto del que existen variadas y muy completas definiciones.

Señala que frente a este problema, son dos los conceptos que le preocupan: la salud y la seguridad social, y pregunta si sería más conveniente definirlos en el texto constitucional, de acuerdo a los conceptos en boga, o bien, consagrar el derecho, dar algunos elementos y dejar que el legislador y la jurisprudencia, especialmente, vayan determinando cuál es el ámbito en que el constituyente quiso colocar este derecho fundamental en la Constitución.

El señor CUMPLIDO reconoce la inconveniencia de definir en un momento dado, sobre todo, en la Carta Fundamental, que es un conjunto de normas de más difícil modificación, y por ello expresa que él no definiría, por ejemplo, la seguridad social, que es muy importante sin duda, y sólo entraría a definir aquellos conceptos que, a su juicio, incorporados a la Constitución, pueden constituir una garantía, porque, como se señalaba muy bien, si no se define el derecho en la Carta Fundamental, en realidad, lo define el legislador, y en el fondo, la garantía constitucional o el derecho, en su caso, consiste solamente en entregar al legislador o al juez la conceptualización de esa garantía o derecho, es decir, éstos no van más allá de la ley o de la sentencia.

Estima que ciertos derechos deben tener una conceptualización en la Constitución, y aunque es evidente que los conceptos evolucionan, existen algunos en los cuales esa evolución no es tan acelerada, como en el caso de los conceptos tecnológicos, que cambian cada cinco años y de los conceptos científicos, que se modifican cada doce años, más o menos, pero hay cierto tipo de conceptos que requieren de una mayor maduración y cambian cada veinte o veinticinco años. Cree que, tal vez, ha incurrido en alguna exageración respecto de la salud, pero para el la integridad corporal y mental del individuo es fundamental, y le parece que una legislación muy restrictiva o muy amplia puede ser atentatoria, o sea, que el problema existe desde un doble punto de vista: en que el legislador o los tribunales, por una parte, apliquen un concepto muy restringido de la salud, que haga realmente inexistente el derecho en la práctica, o tenga, por otra, una flexibilidad tan grande que el derecho fundamental se encuentre en verdadero peligro en cuanto a la propia subsistencia de lo que se trata de garantizar. Añade que quizás se encuentre algo influenciado por la problemática que se vive en estos momentos, relacionada con los problemas de la salud, motivo por el cual ha formulado su sugerencia.

Agrega que existen conceptos que evolucionan con más lentitud, como el de propiedad, que ha evolucionado más lentamente en comparación con conceptos tecnológicos y científicos, que tienen una mayor velocidad, y hace presente que lo que trata de precisar es que la conceptualización de ciertos derechos humanos en la Constitución es una garantía, porque determina que en un momento dado y con algunas perspectivas hacia el futuro —lo que es evidente porque el constituyente está observando mucho más hacia el futuro— exista la posibilidad de un ajuste más o menos equilibrado dentro del concepto. Señala al respecto, dos casos, a modo de ejemplo, relacionados con la salud: en el primero, si se aplica el concepto de salud de la Organización Mundial de la Salud, es probable que cierta jurisprudencia de los tribunales deba ser modificada, porque el concepto de salud que ella tiene se ha dirigido hacia la salud corporal o física y no hacia la salud mental, y en el segundo caso, la conceptualización de salud en la Constitución puede ser, respecto del aborto y de la esterilización, en el primero, solamente terapéutico, y en el segundo, profiláctico-terapéutico, un factor que permita una real situación del problema.

Estima, por ejemplo, que en estos momentos toda la política de regulación de la natalidad en Chile está reglamentada por la ley orgánica del Servicio Nacional de Salud, la que entrega a dicho servicio

la regulación de estos aspectos a través de instrucciones, salvo aquello que es delictual, por ejemplo, todo lo relativo al uso de anticonceptivos, que se determina por resoluciones del Director General de ese Servicio, o sea, por una instrucción se establece toda esta política. Cree que es obvio que no puede existir mayor flexibilidad, porque ni la Constitución, ni la ley, ni el Reglamento, ni el decreto lo regulan, sino lo hace una instrucción del Servicio Nacional de Salud, con los agravantes consiguientes, pues, como el país está dividido en zonas, existe una diferente aplicación de los principios, siendo así como el concepto de protección clínica que se ha aplicado en el Hospital Barros Luco, de Santiago, es totalmente diferente del que se ha puesto en práctica en otros hospitales del país.

Considera que, tal vez, con algún conocimiento de la problemática relativa a esta materia, ha llegado a pensar en la necesidad de un concepto de salud que no sea ni tan restrictivo como el que ha aplicado la jurisprudencia de los tribunales, ni tan amplio como se puede llegar a aplicar a través de instrucciones de un servicio público.

-o-

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la Comisión, en principio, ha sido partidaria de ampliar el recurso de habeas corpus, el recurso de amparo, a otras garantías, pero ha entendido que, por su naturaleza, ello sólo sería posible tratándose de aquellas garantías o derechos fundamentales que pueden ser objeto de una violación a través de un acto arbitrario de las autoridades, pero que dicho recurso no sería aplicable en el caso de aquellos derechos básicos que suponen una prestación, por decirlo así, de las autoridades, como, por ejemplo, el derecho a la educación, a la salud, a la seguridad social, etcétera.

Hace presente que, incluso, el Profesor señor Jorge Iván Hübner sugirió la posibilidad de crear un organismo al cual se pudiera recurrir para obtener el cumplimiento y reconocimiento, en la práctica, de estos otros derechos básicos, y pregunta, en seguida, al Profesor señor Cumplido cuál es la opinión que tiene sobre el particular.

El señor CUMPLIDO manifiesta que, en verdad, al referirse a todos los derechos tenía una limitación, pues, sin duda que respecto de los derechos que exigen una prestación del Estado el recurso de amparo es inoperante, pero señala que también es indudable que si no se establecen los tribunales administrativos, el recurso de amparo tendría que proteger los actos arbitrarios de la Administración, como, por ejemplo, frente al desconocimiento del derecho a la vivienda, caso en el cual, si no existen los tribunales administrativos, una persona podría recurrir de amparo. Estima que si se establece una jurisdicción contencioso-administrativa, si existen procedimientos administrativos adecuados, entonces, sin duda alguna que el recurso de amparo debe limitarse a casos más precisos.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que, aún en ese evento, sería necesario contemplar una especie de recurso de amparo dentro de la legislación contencioso-administrativa, pero estima que también sería más adecuado dicho recurso, sin perjuicio de la creación de los tribunales administrativos, porque, en definitiva, como afirma el Profesor señor Cumplido, con toda razón, es el amparo inmediato el que se reclama, y en todo caso, ese recurso no se opone a la existencia de los referidos tribunales.

-0-

El señor EVANS propone que se oficie a la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas —CONICYT— con el objeto de que informe cuál sería, en su concepto, una eventual o posible preceptiva constitucional sobre protección de los recursos naturales, humanos, ecológicos y de protección del medio ambiente, por cuanto cree que es indispensable contemplar una norma constitucional acerca de esta materia y para lo cual le parece indispensable disponer del máximo de asesoría técnica. Agrega que en el oficio correspondiente debe advertirse a dicha Comisión que el tema se está debatiendo y que se apreciaría el envío de una respuesta oportuna.

Propone, asimismo, que se dirijan oficios al Ministro de Salud Pública, con el objeto de consultarle la opinión de ese Ministerio sobre la regulación constitucional de la salud y del derecho de salud, y al Ministro del Trabajo y Previsión Social, con el fin de solicitarle la opinión de esa Secretaría de Estado acerca de qué enfoque tiene respecto de la regulación constitucional de la seguridad social. Señala que, a su juicio, las materias que ha mencionado son eminentemente técnicas y sobre ellas se debe, en consecuencia, disponer de los antecedentes necesarios.

Añade que recuerda que el anterior Ministro de Salud Pública envió a la Comisión un antecedente sobre esta materia.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que el Director del Servicio Nacional de Salud envió a la Comisión un oficio relacionado con la salud pública. El señor EVANS manifiesta que en ese evento retiraría su petición respecto del Ministro de Salud Pública, y sugiere que se proporcione por la Secretaría de la Comisión una copia del mencionado oficio a cada uno de sus miembros integrantes.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que, desde luego, comparte la preocupación del señor Evans por reunir el máximo de antecedentes técnicos sobre las materias a que se ha referido, y agrega que, en su opinión, quizás sería conveniente, antes o después de enviar o conocer, en su caso, los oficios respectivos, invitar a esas autoridades a la Comisión, con el objeto de tener la posibilidad de dialogar con ellas, porque, probablemente, las respuestas suscitarán algunas interrogantes en los miembros de la Comisión, las que podrán disiparse en la forma que sugiere.

1.5. Sesión 122ª, celebrada en martes 20 de mayo de 1975

1. — Cuenta de los oficios recibidos en Secretaría. Del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social.

-0-

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz y Gustavo Lorca Rojas.

Actúa de Secretario de la Comisión don Rafael Eyzaguirre E. y de Prosecretario el señor Rafael Larraín Cruz.

-0-

CUENTA

El señor LARRAIN (Prosecretario) expresa que se ha recibido el oficio Ord. N° 703, de 14 de mayo en curso, del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, que dice lo siguiente:

“1.— Por los oficios de la referencia Ud. ha solicitado que esta Secretaría de Estado le dé su opinión respecto a los criterios que deberían observarse al elaborar el nuevo texto constitucional en lo que respecta al derecho a la seguridad social.

“2.— Al respecto, puedo manifestarle que la cabal atención de la solicitud de esa Comisión, se ha encontrado supeditada al resultado del proceso de definición impulsado por el Supremo Gobierno para delinear su enunciada reforma integral del sistema de seguridad social vigente, como quiera que dicha reforma involucra también una reformulación de las normas constitucionales pertinentes.

“3.— Ahora bien, cumpla con poner en conocimiento de Ud., que el señor Presidente de la República ha adoptado las decisiones básicas en torno a la orientación que tendrá la reforma integral del sistema de seguridad social, de manera que ya es posible, junto a los demás aspectos que involucra la implementación normativa de las proposiciones aprobadas, desarrollar las bases constitucionales que en esta materia debería considerar el nuevo texto fundamental.

“En estas circunstancias, tan pronto se concluya la etapa de desarrollo del proyecto básico de reforma será posible entregar a la Comisión que Ud. preside, la información solicitada, sin perjuicio de que con posterioridad puedan celebrarse reuniones conjuntas, entre personal calificado por esta Secretaría de Estado y miembros de esa Comisión, para aclarar o complementar cualquier aspecto que se requiera para el completo éxito de su tarea.

“Saluda atentamente a Ud.,

“Nicanor Díaz Estrada

General de Brigada Aérea

Ministro del Trabajo y Previsión Social”.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone acusar recibo de este oficio al señor Ministro del Trabajo y Previsión Social y, a la vez, expresarle que la Comisión queda a la espera de los antecedentes que ofrece.

—Acordado.

1.6. Sesión 204^a, celebrada en martes 27 de abril de 1976

La Comisión se ocupa de la garantía relativa al derecho a la seguridad social.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros, señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Asiste, además, el señor José Ramón Camiruaga Ch., Asesor Jurídico de la Superintendencia de Seguridad Social.

Actúa de Secretario de la Comisión, don Rafael Eyzaguirre Echeverría.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que, en el nombre de Dios, se abre la sesión.

ORDEN DEL DIA

El señor ORTUZAR (Presidente) da cuenta de que corresponde ocuparse de la garantía constitucional relativa al derecho a la seguridad social, consignada actualmente en el número 16 del artículo 10 de la Constitución Política. Agrega que con este objeto se ha invitado al asesor del Superintendente de Seguridad Social y miembro de la Comisión encargada por el Gobierno de estudiar esta materia, señor Ramón Camiruaga, que ha concurrido a esta reunión, en representación del Superintendente de Seguridad Social, quién se excusó de hacerlo. Estima que interesa especialmente conocer el punto de vista de la Superintendencia y del Gobierno en relación con esta garantía constitucional para saber cuáles son, en concepto de las autoridades, las modificaciones que sería menester introducir al precepto, de acuerdo con los principios o nuevas modalidades del sistema de seguridad social que se está elaborando. Advierte que esta disposición debe tener las características de una preceptiva constitucional; o sea, debe ser, por su naturaleza, escueta, concisa y contener, sólo los principios fundamentales que deben regir la seguridad social.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) manifiesta que la Superintendencia no se ha ocupado en forma expresa de esta materia. Ha elaborado, eso sí, un anteproyecto del Estatuto Fundamental de Principios y Bases del Sistema de Seguridad Social, el cual, en su artículo 1º, hace una referencia general a la materia constitucional sobre seguridad social, basado, prácticamente, en el mismo texto del número 16 del artículo 10. Hasta el momento no ha habido otra formulación. A continuación, expresa que el texto de la posible norma constitucional es el siguiente:

Artículo 1º.— “La seguridad social se funda, primordialmente, en los principios constitucionales que aseguran a todos los habitantes de la República el derecho a ella, en virtud de los cuales el Estado debe adoptar todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desarrollo de la personalidad y el fortalecimiento de la dignidad humana, a la protección integral de la comunidad y a propender a una equitativa redistribución de la renta nacional”.

Artículo 2º.— “Es deber del Estado formular la política nacional de seguridad social, teniendo presente los conceptos y normas internacionales generalmente aceptados y reconocidos, en especial aquellos a los cuales ha adherido o concurrido a acordar”.

En seguida, continúa, aparecen los principios fundamentales que se van desarrollando.

Explica que la idea de la Superintendencia es establecer cómo se podría conectar este anteproyecto con la Constitución misma. Esta viene a ser una especie de ley base, programática. Dice que la estructura jurídica que él tiene —que los miembros de la Comisión conocen mejor que él mismo—, no se elaboró en la forma como se hizo el Código del Trabajo, en el cual se expresó prácticamente,

la rey completa. En este caso, no se pudo hacer por tratarse de una materia mucho más compleja, entonces se sometió a la consulta de la comunidad nacional este estatuto fundamental de principios y bases, y se entregó su desarrollo a una serie de leyes que se han denominado “leyes de desarrollo del sistema de seguridad social”.

En general —prosigue— el estatuto tiene calidad programática, y en él se señalan sólo aquellos principios generales a los cuales se sujetarían las diversas leyes de desarrollo.

No está claro todavía, anota, por desconocerse el pensamiento de los miembros de la Comisión Constituyente al respecto, que son los que definirán la materia, si dentro de la estructura que ya tienen pensada de la nueva Constitución, cabría o no este concepto de ley base, ley cuadro, o ley normativa, que se ha desarrollado principalmente con el objeto de dar a conocer los principios o si, por el contrario, a la Comisión le bastaría una enumeración más concreta o sintética, como en el número 16 del artículo 10 de la Constitución actual y después ver en qué situación quedaría este anteproyecto de estatuto: o como una ley corriente o con rango constitucional, que es precisamente lo que interesa al Gobierno, a fin de que los principios establecidos tengan mayor estabilidad o permanencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, en ese sentido, la Comisión ha considerado ya la posibilidad de consignar, si bien todavía no le ha correspondido iniciar el estudio de la materia, de establecer estas leyes básicas, estas denominadas “leyes marcos”, y que, en realidad, se caracterizarán porque su aprobación requerirá un quórum superior a las de una ley ordinaria.

Pero estima que en este instante sería interesante, para avanzar un poco, que el señor Camiruaga les expresara si este anteproyecto de ley básica complementaria de la Constitución “calza” con la actual preceptiva constitucional o si hay en él principios o bases de tal naturaleza que se contraponen con la actual disposición del N° 16 del artículo 10; como asimismo, si él les pudiera dar una noción general de los principios fundamentales que caracterizarán la seguridad social, a fin de poder recoger estas ideas en la medida en que la Comisión las considere convenientes e incorporarlas en la nueva Carta Fundamental.

Sintetizando, estima que habría, desde luego, dos aspectos que conviene destacar, primero, si este anteproyecto puede tener existencia dentro de la actual preceptiva, en el supuesto de que no sufriera ninguna modificación, o si habría que entrar a modificar la actual preceptiva; y, en segundo término, cuáles son los principales fundamentales en que descansará la seguridad social, de acuerdo con el mismo anteproyecto.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) aduce que no habría, en principio, contradicción alguna entre lo establecido en el N° 16 del artículo 10 y los principios incorporados en el anteproyecto.

Por ejemplo, argumenta, los artículos 3° y 4° del anteproyecto contienen principios fundamentales que van a caracterizar la seguridad social, pero en una forma mucho más abstracta que el actual texto constitucional. Ello depende, reitera, del criterio que la Comisión adopte: si acaso dará carácter más concreto a la norma constitucional, similar a la vigente que se refiere a una serie de prestaciones específicas, o aludirán a los conceptos generales incorporados en este anteproyecto y que son los

de universalidad, uniformidad, integralidad, solidaridad y suficiencia, que constituyen los cinco principios fundamentales del sistema. Además, el artículo 4º, en el inciso primero, señala la integración económica y, en el segundo, el principio de la subsidiariedad del Estado en materia de seguridad social.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta al señor Camiruaga si podría definirle los principios de universalidad, uniformidad, integralidad, solidaridad y suficiencia, a que se ha hecho referencia.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) responde que la universalidad, dentro del sistema de seguridad social, tiende que el sistema proteja a todos los habitantes de la República. Este principio está también establecido en el artículo 13 del anteproyecto: “El ámbito de aplicación del Sistema comprende a todos los habitantes de la República, sin distinción de nacionalidad, sexo o edad...”.

Naturalmente, continúa, dentro de este concepto amplio hay que hacer divisiones que no sabe si tendrán mayor importancia en este caso. Primero, personas que quedan protegidas por el sistema mediante lo que se denominan “régimen de cotización” y, segundo, personas que quedan protegidas sin “régimen de cotización”, como sería el caso de las pensiones asistenciales. O sea, hay dos divisiones: por una parte, el afiliado propiamente y, por otro, el asistido. Entre uno y otro existe un grupo de personas que, no siendo afiliados ni asistidos, sin embargo, son protegidos por la seguridad social. Ellas son en general ciertos parientes con relación a las pensiones de sobrevivencia, y ciertos otros parientes con relación a la medicina social y a las asignaciones familiares.

Estos tres grupos constituirían el conjunto de personas a las cuales hace referencia el principio de universalidad que tiende, en consecuencia, a abarcar a todos los habitantes de la República. Ahora, el concepto se amplía fundamentalmente, porque no solamente se aplicará a los trabajadores dependientes, actualmente acogidos al sistema, sino también a los trabajadores independientes; o sea, prácticamente la totalidad de los habitantes de la República quedarían comprendidos, con estas subclasificaciones que se han hecho, dentro del ámbito de la seguridad social y, con ello, se cumpliría el principio de la universalidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) desea que se le explique el concepto de uniformidad.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) expresa que ella significa que no habrá, como hasta ahora, una serie de regímenes previsionales distintos, sino que existirá un solo régimen nacional. Es decir, todos los protegidos por el sistema estarán sometidos a un mismo régimen, tendrán que hacer, en consecuencia, las mismas cotizaciones y tendrán los mismos beneficios.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que le interesaría saber qué sucederá con quienes no están sujetos a cotización.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) dice que a ellos se les aplicará el mismo régimen asistencial y las mismas normas, por ejemplo, sobre medicina social o sobre pensiones de sobrevivencia. Pero el régimen, advierte, es exactamente el mismo; la cotización es también idéntica, salvo pequeñas diferencias entre los trabajadores dependientes y los trabajadores independientes; el régimen de prestaciones enumerados en el artículo 17 del

anteproyecto son también los mismos, sin perjuicio, naturalmente, de que habrá algunas excepciones especiales para cierto tipo de trabajo, para cierto tipo de actividad, que por el prematuro envejecimiento o el desgaste físico de quienes lo realizan exigen menos tiempo para obtener la prestación. Pero la norma general, concluye, será la uniformidad y la unidad nacional del sistema.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta, a continuación, cuáles serían los alcances de los conceptos de integralidad, solidaridad y suficiencia.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) contesta que la integralidad viene a ser, así como la universalidad alude a la aplicación del sistema a todos los habitantes de la República, la aplicación del sistema a todos los estados de necesidad que cada uno de los habitantes de la República pueda tener a lo largo de su vida. O sea, viene a ser un aspecto subjetivo de la aplicación general; la universalidad es el aspecto objetivo. La integralidad tiende a que todos los diversos estados de necesidad debidos o creados por ciertas contingencias de orden social sean protegidos por las correspondientes prestaciones. Esos estados de necesidad y sus correspondientes prestaciones aparecen enumerados en el artículo 17 del anteproyecto, y son: el régimen de medicina social, relativo a los estados mórbidos en general; el régimen de pensiones en el cual se producen los estados de necesidad fundamentales de vejez, invalidez o muerte del jefe de familia; el régimen de asignaciones familiares, que es conocido; el régimen de subsidios, para aquellos casos de incapacidad laboral o cesantía a causa de los cuales el trabajador no pueda desarrollar su actividad normal y, en consecuencia, no pueda percibir sus remuneraciones; el régimen de indemnización por retiro, que es una especie de desahucio que se aplica aquí en un concepto también más general; el régimen de crédito —éste y los que prosiguen en la enumeración son sistemas más secundarios—, se refiere a un sistema especial de préstamos que tendrán las Corporaciones de Seguridad Social, que son las instituciones que reemplazarán a las actuales Cajas; en este caso, tales Corporaciones actuarán como si fueran bancos: harán préstamos, y éstos, en consecuencia, serán recuperables.

El señor ORTUZAR (Presidente) deduce que, entonces, la uniformidad dice relación con el establecimiento de un mismo sistema de seguridad social para todos los habitantes de la República, y la integralidad, con la cobertura de todos los diferentes estados de necesidad que pueden afectar a todos y cada uno de los habitantes de la República.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) responde afirmativamente.

Agrega que la solidaridad se manifiesta en un principio fundamental; es de la esencia de la seguridad social. Donde no existe, acota, el principio de solidaridad no se puede hablar de seguridad social, sino de algún sistema de ahorro obligatorio o de otro similar.

La solidaridad, prosigue, tiene como fundamento que cada uno de los que forman el grupo correspondiente protegido por la seguridad social, debe contribuir de acuerdo con su capacidad económica, pero debe recibir prestación de acuerdo con su necesidad. Es un principio totalmente opuesto al sistema del Derecho Civil que parte de la base de la conmutatividad: en una compraventa

los valores deben de ser equivalentes. Aquí no. Por ejemplo, puede darse el caso de una persona que perciba una alta renta y, en consecuencia, haga altas cotizaciones, que no se enferme nunca y, a la inversa, el de una persona con muy baja cotización pero muy enfermiza. A ambas se las va a atender de acuerdo con la necesidad que tenga y no de acuerdo con la cotización que hayan realizado.

El concepto de solidaridad, advierte, se manifiesta después a través del financiamiento del régimen; pero ello requiere una explicación más extensa.

El señor ORTUZAR (Presidente) inquiriere si el concepto de solidaridad alcanzaría incluso a aquellas personas que no están en situación siquiera de efectuar cotización.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) estima que dada la estructura del régimen asistencial, ello es evidente.

El señor ORTUZAR (Presidente) se refiere al caso en que no haya aportes.

El señor CAMIRUAGA, (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) contesta que en esta circunstancia no, porque no hay capacidad económica suficiente para hacerlo.

Agrega que el principio de suficiencia pretende que el monto de las prestaciones, o sea, los beneficios de la seguridad social de orden pecuniario, alcancen a cubrir los estados de necesidades por parte del Estado. Destaca que la insuficiencia es precisamente una de las características de la actual seguridad social. Generalmente, el monto de la pensión no es suficiente para satisfacer el estado de necesidad. Ahora se pretende establecer el principio de suficiencia, no sólo en el momento inicial, por ejemplo de una prestación de largo alcance, como sería una pensión, sino que a través, de todo el tiempo en que la cotización se efectúe. Esto se relaciona, entonces, con el inciso primero del artículo 4°, para obtener la suficiencia económica es para lo que debe integrarse la economía de la seguridad social dentro de la economía nacional; de modo que toda esta cantidad de dinero que es captada por intermedio de la seguridad social se vuelque al desarrollo económico y, como consecuencia de la solidaridad, obtener la redistribución. Aquí es entonces donde empiezan a jugar los dos elementos: el desarrollo, por un lado; y la redistribución, por el otro.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta cómo podría definirse el sistema en relación con las distintas doctrinas o posiciones que se han sostenido en esta materia en cuanto a que debe ser un sistema de capitalización o de reparto.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) considera que, en realidad, él es un sistema mixto: por un lado, de cotización individual; por el otro, de capitalización colectiva, y, además, un sistema de reparto.

Indica que el sistema de capitalización individual funciona con dos regímenes de financiamiento: el de pensiones y el de indemnización por retiro. En este caso, la capitalización es individual. Eso sí que, anota, en el régimen de pensiones se corrigen, por decirlo, así, los malos efectos que pudieran producirse en un régimen de capitalización, como el caso de aquellas personas que han trabajado poco en su vida o que su renta ha sido baja, con lo que se denomina el "nivel de suficiencia"; o sea, que si acaso el cálculo actuarial de las pensiones es menor que ese nivel de suficiencia, establecido

y que viene a ser una pensión individual, entonces quiere decir que esa persona tiene derecho a ese nivel de suficiencia, y es financiado por un fondo que también es de capitalización.

En cuanto al sistema de capitalización colectiva, explica que éste funciona también dentro del régimen de pensiones. En este sentido desde el momento en que una persona obtiene una pensión determinada, el capital representativo de esa pensión pasa a formar un fondo común, dentro de la propia corporación, con los otros capitales también representativos. De manera que la persona no tiene derecho al capital, sino que derecho a la pensión. Se produce, entonces, una compensación entre aquellos capitales que, por el, hecho de que una persona viva mucho no le alcanzarían para otorgarle la pensión, con los capitales de aquellas personas; que mueren antes o que pierden su derecho antes que las otras. Existe, por tanto, una compensación, pero dentro del orden nada más que de cada una de las corporaciones.

Luego de los regímenes ya referidos, —prosigue— vienen los de reparto, que son todos los demás, tales como, medicina social, asignaciones familiares, subsidios y régimen de compensaciones globales.

En cuanto al régimen de crédito cabe anotar que no tiene ninguna de estas características, porque es una simple inversión,

El señor EVANS manifiesta que dentro de los principios generales contenidos en el anteproyecto de estatuto se dice que el Estado debe reconocer plenamente el principio de la subsidiariedad; y el señor Camiruaga ya había aludido a él, como uno de los elementos integrantes del sistema. Sin embargo, encuentra que hay tres preceptos, por lo menos, en este título de los principios generales que son muy concretos, los cuales le entregan atribuciones muy importantes al Estado en materia de seguridad social. Apunta que en el artículo 2° se dice que corresponde al Estado “formular la política nacional de seguridad social” —atribución importantísima y fundamental— “teniendo presente los conceptos y normas internacionales generalmente aceptados y reconocidos, en especial aquellos a los cuales Chile ha adherido o ha concurrido a acordar”; vale decir, en esta materia parece que no sólo obligaran los tratados internacionales, sino que además aquellas declaraciones internacionales que sin tener la forma jurídica de tratados hayan sido sencillamente firmadas por Chile. Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha sido firmada por Chile, pero nunca ha sido ratificada por éste porque no tiene la forma jurídica de un tratado.

Hace esta observación para destacar el amplio campo de conceptos anteriores a la normativa específica que se propone, que tiene influencia en ésta, porque el Estado formula la política internacional, pero debe tener presente los preceptos y las normas internacionales generalmente aceptadas y reconocidas y aquellos que ha adherido o ha concurrido a firmar.

La segunda atribución del Estado es la relativa a la tuición del sistema, es decir, formular la política general de todo este régimen.

La tercera, es una atribución importantísima en que obviamente el Estado va a tener que emplear recursos, material humano, infraestructura y otros elementos porque su ejercicio implica garantizar el adecuado funcionamiento del sistema.

Le interesa fundamentalmente saber, manifiesta, cómo juega el principio de subsidiariedad en el nuevo sistema de seguridad social frente a las trascendentales atribuciones referidas.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) señala que el principio de subsidiariedad opera fundamentalmente en el aspecto administrativo del sistema y está establecido básicamente en los artículos 68, 69 y 70.

El artículo 68 se refiere a un primer nivel, que es el de administración superior del sistema, el que, reitera, corresponde al Estado, pues la seguridad social es un ámbito natural de la actividad estatal, que debe ser coordinado con todos los demás sectores, que se realiza a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, del Ministerio de Salud Pública y también del Ministerio de Hacienda, que interviene en lo relativo a los aportes que debe hacer el Estado en una serie de rubros.

Después, continúa, viene un segundo escalón: la dirección general del sistema, la cual quedará a cargo de la Superintendencia de Seguridad Social.

Destaca que la dirección del sistema comprende fundamentalmente la fiscalización, supervigilancia y asesoría, que son las funciones que actualmente desempeña esa Superintendencia respecto de las instituciones previsionales; pero aquí aparece lo que ellos han entendido por función subsidiaria, que no tiene obviamente carácter absoluto, pero que, a su juicio, puede considerarse que está dentro del concepto de la subsidiariedad.

La operación del sistema, añade, consiste en recaudar los fondos correspondientes, administrarlos, en especial los de capitalización y otorgar las prestaciones. Es decir, el funcionamiento operativo, representa el ciclo completo, que se extiende desde la recepción de los recursos hasta la entrega de las prestaciones respectivas, y que corresponde a las Corporaciones de Seguridad Social.

En cuanto a la organización de las Corporaciones de Seguridad Social, declara que éstas serán entidades autónomas de derecho privado y estarán dirigidas por los propios afiliados. Son éstos, entonces, los que elegirán el directorio compuesto por siete u ocho personas. El directorio, a su vez, tendrá los empleados necesarios para dirigir la operación.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si ello ocurrirá tanto en el caso del sector público como del privado.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) responde que en ambos sectores, pues no se hace distinción alguna. En cada corporación entra indistintamente cualquier tipo de trabajador, e incluso podría hacerlo un empleador, no como tal, sino en cuanto trabajador independiente. De manera que se ha entendido que se aplica el principio de subsidiariedad en cuanto la operación del sistema corresponde exclusivamente a los propios afiliados. O sea, las corporaciones serán una especie de organismos intermedios autónomos sin perjuicio de todos los niveles imprescindibles para que el sistema pueda operar y pueda también quedar garantizado su funcionamiento económico.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si podrán constituirse todas las Corporaciones que un sector determinado de afiliados, por pequeño que sea, desee constituir. O tendrán que ser grandes corporaciones que representen vastos grupos de trabajadores, y, para señalar un caso concreto, si

respecto, por ejemplo, de los empleados particulares, habrá una sola corporación o podrán haber varias.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) contesta que las corporaciones no tendrán una base profesional, sino territorial. O sea, que en la región, por ejemplo, cada corporación estará integrada por cualquier tipo de trabajador. Ninguna tendrá carácter profesional. En cuanto al número de afiliados, éste será un mínimo de 20 mil y un máximo de 200 mil. Se calculan estas cantidades porque es sabido que una administración para pocas personas puede ser muy buena, pero resultar muy cara, y a la inversa, cuando hay muchas personas, la administración puede ser barata pero la atención muy mala.

El señor EVANS hace presente que en Chile existe una realidad muy importante: la extrema movilidad de las personas en función de su trabajo. Por ello, le merece ciertas dudas la eficacia de un sistema establecido sobre la base de una concepción territorial y no sobre la base de una estructura funcional, la que le parecerá más razonable, sin que ello signifique dar un juicio definitivo sobre la materia. En concreto, pregunta por qué se eligió el criterio antes señalado.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) contesta que la estructura funcional no se eligió por cuanto la experiencia chilena en materia de seguridad social, en la previsión ha sido siempre mala en ese sentido, porque justamente a través de la funcionalidad de las diversas cajas se han creado los grupos de presión, constituidos por ciertos elementos que, teniendo mayor capacidad económica, tratan siempre de obtener mayores ventajas.

A su juicio, con el sistema propuesto se evita este problema, desde el momento que cada corporación debe estar constituida por un conjunto de personas con profesiones absolutamente distintas.

El señor ORTUZAR (Presidente) quiere saber cuál sería el elemento determinante del número de corporaciones que pueden existir dentro de una determinada región.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) expresa que ninguno, porque puede suceder que una corporación establezca sucursales a través de todo el territorio nacional. De manera que es perfectamente posible llegar al número máximo de doscientos mil, por cuanto lo pueden alcanzar no en una región, sino en cinco o seis regiones.

El señor EVANS anota que ahí se rompería el principio territorial.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) expresa que no, porque la corporación tendrá un núcleo. Por ejemplo, si una corporación en Santiago tiene una sucursal en Punta Arenas, solamente pueden ser afiliados en ésta los que ejerzan en ella su actividad, no los que la ejerzan en Santiago.

Agrega que dentro de las corporaciones no existirá ninguna preferencia ni calidad profesional. Respecto de la movilidad, no hay, en su opinión, ningún problema, por cuanto existirá un centro de información de seguridad social que llevará total y absolutamente al día cada una de las identificaciones de los diversos afiliados, al mismo tiempo que el capital correspondiente. De manera que si alguien se traslada de una parte a otra, lisa y llanamente se le traslada también su inscripción,

se le liquida de inmediato el capital correspondiente y pasa a la otra corporación. Eso puede hacerse un número indefinido de veces, y no representa problema alguno.

El señor SILVA BASCUÑAN entiende el principio de la subsidiariedad como el de la conveniencia de que el Estado no realice él mismo las tareas que perfectamente pueden realizar con eficiencia los particulares. Dentro de esta base, y como ha sido expresado y reconocido en el proyecto en que se considerará el principio de la subsidiariedad, se pregunta si los particulares afiliados a ese sistema podrán formular y concretar iniciativas destinadas a posibilitarlos para que resuelvan, por sí mismos, sus estados de necesidad, y, por tanto, aliviar el sistema general.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima conveniente complementar la pregunta señalando cuál va a ser el interés que moverá a estas personas a juntarse para constituir la corporación, si se tiene como base sólo el elemento territorial.

Comprende que si se tuviera como base el elemento funcional, no habría problema alguno, pues evidentemente estarían todos ligados en razón de su profesión u oficio; pero, en el otro caso, qué va a unir al trabajador manual con el trabajador intelectual o al profesional, para establecer, en conjunto, una Corporación.

Le parece que la pregunta tiene importancia dentro de la concepción que se ha hecho del sistema.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) aclara que habrá un período inicial de transición, dentro del cual se adoptará la fórmula de que sean los diversos sindicatos de una empresa los que por mayoría decidan si formarán parte de esa corporación o de otra. De manera que, en un comienzo, es indiscutible que habrá cierta base profesional, pero, por ejemplo, si un grupo de trabajadores no alcanza a obtener en una determinada región la cifra mínima de 20 mil afiliados tendrá que juntarse con otros en la misma región para constituir una corporación. De manera que aquí influirá una serie de factores personales, tanto territoriales, como sicológicos. Señala que habrá regiones, como la de Santiago, en que no habrá problema para crear diversas corporaciones, mientras que puede haber otras en que ni siquiera alcancen territorialmente para formar una; estas últimas, entonces, tendrán que juntarse con otra.

Considera que en una primera etapa tendrán que intervenir el Estado y la Superintendencia para crear cierto tipo de incentivo, pero que una vez que estén constituidas no habrá problemas; en su opinión, habrá un interés extraordinario en formar corporaciones en el momento en que entren en vigencia estos preceptos.

En cuanto a lo planteado por el señor Silva Bascuñán sobre si acaso un particular podría crear algo así como su propio sistema de seguridad social, manifiesta que en ese aspecto, no, pues el sistema es único, se aplica a todos los trabajadores en todo el territorio nacional sin distinción de sus categorías, de manera que la única manera de obtener prestaciones del sistema es ingresando a una corporación determinada.

Habrán también, añade, un régimen de prestación voluntaria establecido en el artículo 17, y que luego desarrolla el artículo 55. En este caso, y en forma excepcional —sin que esto signifique para nada seguridad social—, las corporaciones, podrán otorgar ciertos servicios tal como si fuesen compañías de seguros o empresas particulares, pero aquí actuarían aquellas personas que tengan suficiente

renta como para crearse un nuevo beneficio, una nueva prestación, y sobre la base de una relación contractual entre afiliado y corporación. Una corporación puede ofrecer mejores beneficios que otra, y ello significaría competitividad, por lo cual una persona puede salir de una corporación e integrarse a otra. Lo mismo sucede con el interés que deben abonar las corporaciones en cada una de las cuentas individuales; habrá un mínimo garantizado, pero dependerá de la eficacia de la administración de las corporaciones dar un mayor interés a sus afiliados, y así una persona podrá salir de una corporación e integrarse a otra que le ofrezca mayores ventajas.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que las corporaciones podrán dar más, pero en ningún caso menos.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) responde que ello es exacto.

El señor OVALLE pregunta si acaso una persona podrá cambiar de corporación cuantas veces quiera.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) expresa que eso se limitará en cuanto a que la movilidad voluntaria sea una vez al año, pero ello no sucederá cuando la persona cambie de lugar de trabajo y no exista ahí una sucursal de su corporación.

El señor EVANS manifiesta que el texto constitucional vigente, en el inciso tercero del N° 16 del artículo 10, señala diversos casos de riesgos que deben ser cubiertos, especialmente, por la ley. Piensa que no es muy técnica esa enumeración; en algunos casos se trata de riesgos genéricos, y en otros, de riesgos específicos; es incompleta, en resumen, no le parece ni adecuada ni moderna, y le da la impresión de que fueron colocadas a medida de que se les fue ocurriendo a los redactores las situaciones más frecuentes a las cuales se ven enfrentados los hombres de trabajo.

Por otra parte, continúa, en el artículo 17 de este anteproyecto se enumeran los regímenes de prestaciones que integran el sistema de seguridad social, de tal manera que a primera vista parece bastante completo y mucho más racional porque se trata de regímenes genéricos y no de situaciones específicas como las que señala en casi todos los casos el número 16 del artículo 10 del texto constitucional. Consulta al señor Camiruaga si cree que sería preferible, sin necesidad de que el precepto redujera los regímenes de prestaciones a los que enumera, consignar en la Constitución esta enumeración del artículo 17.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) expresa que la redacción del número 16 del artículo 10 es más completa, es más inteligible para la persona que no tiene mayor conocimiento sobre la materia, en circunstancias de que la enumeración de los Regímenes de Prestaciones —artículo 17 del anteproyecto— es más técnica. Por ejemplo, habla de regímenes de subsidios. Explica que existen subsidios por incapacidad laboral y por cesantía. Dentro de los primeros existen subsidios por accidentes, por enfermedad, por invalidez, por maternidad, y otros. Ahora, si se coloca exclusivamente el concepto de subsidio, quizás podría quedar demasiado genérico, demasiado abstracto. Lo que se podría hacer es hablar de regímenes de subsidios que comprendieran los riesgos de maternidad, accidentes y demás.

El señor EVANS piensa que se corre el riesgo de ser excluyente o de que carezca de sentido la enumeración.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) señala que se le puede dar no un carácter taxativo, sino enumerativo, a la disposición.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que en el debate habido en la Comisión de Legislación y Justicia del Senado se hizo la misma observación que plantea don Enrique Evans en el sentido de que la enumeración podría tener el inconveniente de no cubrir todos los riesgos. Y cree que fue a raíz de esa observación que se agregó la expresión “especialmente” para evitar que algunos casos no fueran comprendidos.

Pregunta si hay algún estado de cierta importancia y frecuencia que no esté comprendido en la enumeración del número 16 del artículo 10 del actual texto constitucional.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) estima que, a primera vista, no.

El señor ORTUZAR (Presidente) agrega que, por otra parte, la frase “suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo” es comprensiva de muchos casos.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) responde que, efectivamente, a su juicio, dicha expresión es amplísima y comprende los auxilios inherentes a los diversos riesgos, tales como atenciones asistenciales, pensiones y, en general, las prestaciones o compensaciones globales respectivas.

El señor SILVA BASCUÑAN es de parecer que no deben confundirse los distintos riesgos o estados de necesidad con las fórmulas, sistemas o mecanismos destinados a subsanarlos. Por eso, es mucho más comprensible la enumeración constitucional que esta otra que tiene por objeto más bien sistematizar las soluciones y no hacer una enumeración de los distintos riesgos o estados de necesidad. La enumeración del artículo constitucional, prosigue, a pesar de que está referida en los accidentes del trabajo a la obligación del Estado, él, en una indicación, ha propuesto suprimir la mención de la obligación directa del Estado respecto de sus propios servidores, y colocar en la enumeración general como estados de necesidad o riesgos que hay que enfrentar; los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.

El señor EVANS advierte que los riesgos que señala el señor Silva Bascuñán son relativos, porque los riesgos específicos se traducen en prestaciones, o provocan prestaciones, o producen prestaciones. De manera que hay que decidir, si en la Constitución se habla de riesgos o de la consecuencia jurídica de éstos, constituida por las prestaciones correspondientes.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) hace presente que al desarrollar esta materia, se plantea el problema de cómo hacer la clasificación. En la legislación de otros países, se sigue tanto un sistema como otro.

Estima que la clasificación por riesgos introduce la posibilidad de que las prestaciones se repitan, como ocurre, por ejemplo, en caso de invalidez, que da derecho a un subsidio, según su grado, y que puede consistir en una pensión —también según su grado— o en una compensación global.

Aquí se han considerado, continúa, las prestaciones con relación a los estados de necesidad. Puede ser un mismo estado de necesidad en distintos grados o el mismo propiamente tal, como en el caso de la muerte, que produce una serie de prestaciones: la correspondiente a los gastos del entierro o la pensión de los sobrevivientes; en algunos casos, los seguros y otros.

Indica que en algunas situaciones un solo riesgo puede generar diversas prestaciones. Tal es el caso de la enfermedad, que da derecho a un subsidio y al mismo tiempo a la medicina social; es decir, empiezan a actuar dos tipos de prestaciones, porque un solo riesgo da origen a dos estados de necesidad distintos.

A juicio de los redactores del anteproyecto, el régimen más lógico era el de prestaciones y por eso se estableció este sistema, pero no hay problema alguno en colocar “riesgos” —concepto, naturalmente, más común y conocido— en lugar de aquéllas o en relacionar una cosa con la otra. Sería cuestión de buscar una fórmula, concluye.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que la Constitución actual, en cierto modo, las relaciona. Le da la impresión, después de oír al señor Camiruaga, de que es más ventajoso mantener el sistema consagrado en el N° 16 del artículo 10, porque permite que la disposición sea más concisa. Al señalarse, en cambio, que sólo deben cubrirse los riesgos y, especialmente, tales o cuales, se establece, desde luego, que la manera de hacerlo es a través de las prestaciones, pero no se entra a detallarlas, pues, efectivamente, puede ocurrir que un mismo riesgo dé lugar a varias prestaciones.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) acota que otro punto que señaló el señor Presidente dice relación a que el Estado mantendrá un seguro social de accidentes para cubrir los riesgos profesionales de los trabajadores. En su opinión, este concepto no tiene sentido actualmente si se aprueba este estatuto, porque no se distinguirá entre el accidente del trabajo y el accidente común, y no habrá tampoco distinción alguna entre la enfermedad profesional y la enfermedad común. Se tenderá a considerar todos estos elementos como, provocando un sólo estado de necesidad, que es el mismo, cualquiera que sea la causa que lo produzca.

Recalca que la diferencia entre el riesgo profesional, por una parte, y el riesgo no profesional, tuvo su sentido cuando el financiamiento era diverso, cuando se basaba en el concepto de responsabilidad patronal. Pero actualmente, dentro de un seguro social, no puede haber diferencia alguna entre un estado de necesidad originado por un accidente común y el provocado por un accidente del trabajo. De manera que este punto, insiste, si se aprueba ese aspecto, habría que eliminarlo, porque el accidente o la enfermedad constituyen un solo concepto y es la misma la invalidez que es consecuencia de uno o de la otra.

El señor OVALLE manifiesta que de acuerdo con las explicaciones del señor Camiruaga, ha entendido que la Constitución debe garantizar el derecho a la seguridad social. Desde el punto de vista constitucional, esto significa que el constituyente, en primer lugar, debe señalar las normas que el legislador tiene que cumplir. De manera que, quierase o no, el precepto constitucional será siempre programático.

En segundo lugar, prosigue, desde ese mismo punto de vista, es necesario determinar los principios que al constituyente interesa establecer. Hay uno, desde luego, que es fundamental y que no debe

abordarse, a su juicio, con relación a las prestaciones, que son las soluciones que el legislador adoptará. Eso el constituyente no puede tratarlo, pues se trata de una materia típica de la legislación ordinaria. Lo que interesa a éste son las situaciones que quiere proteger, porque se está hablando de un derecho social y todo o casi todo —salvo que sea muy fundamental— el mecanismo de solución, dentro del sistema del derecho social, lo contiene la ley. Lo que el constituyente garantiza es el derecho. Es decir, que el chileno, el habitante de la República, el trabajador —cualquiera que sea la denominación que se adopte con relación a las personas que estarán protegidas—, estén realmente amparados, y es ese estado de necesidad genérico el que se ordena preservar al legislador. Desde el punto de vista constitucional, eso le parece claro. Por ello, reitera que la primera materia que al respecto debe abordarse es el mandato al legislador para que proteja al chileno en estado de necesidad. Si se quiere especificar, puede tal vez hacerse referencia, por vía ejemplar, a algunos estados de necesidad que se estimen tan fundamentales como para individualizarlos o determinarlos.

En tercer término, deduce, sin embargo, de las mismas explicaciones del señor Camiruaga, que podría interesar al constituyente establecer algunos principios fundamentales en materia de prestaciones. Es decir, si cree que estos principios señalados en el artículo 3º y definidos en el mismo —aunque lo estuvieron y mucho mejor, expresa, en la exposición del señor Camiruaga— son de tal entidad que es necesario consagrar como derecho su observancia total o relativa sólo a algunos, podría incorporarse, por consiguiente, esa constancia y ordenar al legislador que, al proteger los estados de necesidad, respete la universalidad, la uniformidad, la integralidad, la solidaridad y la suficiencia.

A su modo de ver, con este esquema de tres puntos estaría más o menos cubierto el problema —la forma como ello se logre ya será materia de discusión—, pero estima que el programa de trabajo debería abarcar los aspectos referidos.

El señor EVANS cree que no hay duda de que el constituyente y el legislador pueden adoptar en esta materia el sistema de enumerar riesgos o estados de necesidad, o bien, prestaciones, o soluciones jurídicas a los estados de necesidad. No le cabe duda de que el constituyente podría hablar de prestaciones determinadas, porque lo halla mucho más genérico. Lo que no le gusta del actual texto constitucional —por eso planteó al señor Camiruaga qué prefería: enumerar riesgos o prestaciones— es que señala riesgos, estados de necesidad y prestaciones. En su opinión, ése es el problema. Enumera prestaciones —repite— porque el derecho a la atención médica preventiva y curativa y a la rehabilitación corresponde a un régimen de prestación de medicina social. Y el régimen de prestaciones familiares es, específicamente, una forma de subsidio o una prestación en concreto.

De manera que lo que echa de menos en el texto es una definición. No se pronuncia acerca de si la norma constitucional debe adoptar uno u otro camino, pero afirma que el actual precepto confunde los términos.

El señor SILVA BASCUÑAN considera que eso está muy bien y que la referencia a los estados de necesidad debe ser lo más armoniosa y perfecta posible, no confundiéndolos con las prestaciones, y que, además, debe ser suficientemente comprensiva de todos aquellos que el constituyente quiere que se cubran.

Estima fundamental que se defina en la Constitución, más claramente de lo que está en la actualidad, lo que se entiende por “seguridad social”. Porque, como se van a enfrentar con otras categorías jurídicas también sumamente extensivas —por ejemplo, la seguridad nacional u otras que se van a agregar—, le parece que, a pesar de que esta extensión del campo propio de la seguridad social reflejado en la Constitución tiene bastante armonía con los documentos de carácter internacional aprobados en esta materia, la seguridad social no puede ser concebida en una forma tan extensiva y genérica como aquí está comprendida en la Constitución. Porque, según su texto, no sólo cubre íntegramente el aspecto de salud, sino que, además, cubre mediante el inciso segundo todo el objetivo general del bien común propio del Estado.

Es por eso, —y sobre eso quería consultar al señor Camiruaga— que el inciso segundo, que es una obligación genérica del Estado que sobrepasa los marcos naturales de la seguridad social, debe colocarse en otro número genérico, porque está describiendo la función general del Estado. A tal punto es así, que con razón se ha identificado la seguridad social en su aspecto más típico como la necesidad de cubrir todo estado de necesidad que surge a la persona.

Pero, advierte, llevada tan vastamente a todos los aspectos de la vida colectiva —social, económico y cultural—, se da a la seguridad social una amplitud que lisa y llanamente agota toda la misión del Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) coincide con la observación formulada por el señor Silva Bascuñán. Y agrega que cuando leyó el inciso segundo, iba a plantear esta misma inquietud al señor Camiruaga.

No entiende qué relación tiene con la seguridad social esto de “satisfacer los derechos culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad humana”. Cree que la seguridad social está referida fundamentalmente a los estados de necesidad que puedan afectar al ser humano, y que pueden ser, naturalmente, de diversa índole. Pero no se trata aquí, recalca, de asegurar el ejercicio de los derechos económicos o culturales en esta forma tan amplia.

Considera, también, que, tal vez, este inciso debería tener, dada su amplitud, que se aparta un poco de lo que es específicamente la seguridad social, una ubicación diferente.

El señor GUZMAN señala que tanto el contenido del inciso segundo como el del inciso final ya están cubiertos por las disposiciones aprobadas en otros preceptos. De manera que no sólo piensa que no deben estar aquí, sino que ya deben entenderlos superados y resueltos.

Los señores ORTUZAR y OVALLE concuerdan con lo expresado por el señor Guzmán.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) hace presente que el concepto de “seguridad social”, como toda disciplina nueva, es muy elástico y no está suficientemente precisado. Para algunos, la seguridad social prácticamente viene a abarcar casi todas las funciones del Estado, como en este caso, mientras que otros la reducen nada más que a la satisfacción de los estados de necesidad más fundamentales.

Destaca que hay puntos muy discutidos en cuanto a si entran o no dentro de la seguridad social. Por ejemplo, la habitación. En Chile, el aspecto habitacional quedó, ya dentro de la seguridad social, ya fuera de ella; se llegó a un término medio después con el D.F.L. 2 y entró en la seguridad social, por

lo menos dentro del sistema chileno. Pero ahora, por ejemplo, ya ese estado de necesidad, si puede llamarse así, no se considera dentro del nuevo sistema.

A su juicio, la diferencia fundamental entre un estado de necesidad y los otros que no lo son, está en que estos últimos constituyen un estado de necesidad común y corriente, un estado ordinario y permanente, que se caracteriza precisamente porque se produce en forma normal, como la alimentación o el vestuario. Luego, estima que esto no es estado de necesidad, propiamente tal, sino una necesidad normal, que debe ser satisfecha con la remuneración. O sea, esto debe entrar en el campo propiamente laboral.

Pero, entonces, prosigue, surge este otro tipo de contingencias de carácter extraordinario; en las cuales se produce el hecho de que la remuneración se pierde. Es decir, hay una pérdida precisamente de la capacidad de ganancia y, por otro lado, un aumento de gastos, como es en el caso de una enfermedad. Si el individuo enferma, no puede trabajar; por ende, no percibe su remuneración, y, al mismo tiempo, debe incurrir en un gasto para tratar de recuperar su salud. Ahí es donde viene a actuar la seguridad social, por medio de la prestación que le cubre todos estos estados de necesidad.

Está de acuerdo en que esto habría que precisarlo más, indicando algunas finalidades más específicas de la seguridad social y no esas finalidades tan genéricas, que, como se ha expresado, cubren prácticamente la función completa del Estado.

Anota que hay otro aspecto que se ha señalado con relación a uno de los riesgos y que es también interesante destacar. Generalmente, la seguridad social debe desempeñar tres funciones fundamentales: una función preventiva; una función que, entre otros nombres, se ha llamado “recuperadora”, y una función de rehabilitación o de readaptación. Esto se da fundamentalmente en la medicina social: se habla de medicina preventiva, de medicina curativa y de medicina de rehabilitación. Pero también se produce, afirma, en un aspecto que debe ser comprendido dentro de la seguridad social, que es el del empleo. Porque el estado de necesidad normalmente protegido por la seguridad social es el desempleo; o sea, la parte que podría llamarse “de recuperación” o “curativa”. Pero la seguridad social debe también considerar (y aquí es donde se confunde quizá un poco la función del derecho al trabajo con la del derecho a la seguridad social) la prevención de la cesantía sobre la base, precisamente, de lo que se ha denominado ahora “teoría del pleno empleo”.

En consecuencia, expresa, la seguridad social debe, en primer término, prevenir que la cesantía se produzca. Luego, producida la cesantía, se entra a la etapa de recuperación a través de los diversos subsidios; pero no basta sólo el subsidio, sino que también es necesaria una orientación para poder volver a la actividad, lo que en la actualidad se cumple mediante el SENDE (Servicio Nacional del Empleo); sin embargo, esto, naturalmente, va a tener que perfeccionarse, deberán usarse todos los medios que tienen por objeto permitir el retorno al trabajo. Por último, manifiesta, sobreviene la etapa de readaptación profesional, que equivale a la rehabilitación de que se hablaba denantes, que puede producirse en el cesante cuando, por un motivo u otro, su actividad en el trabajo ya no sirve. Esto es lo que se ha denominado “cesantía tecnológica”; o sea, aquella que sobreviene cuando el trabajador ya no es útil porque el funcionamiento de la industria ha superado su propia actividad.

Por tanto, considera que sería interesante establecer en alguna forma estas tres funciones de la prestación; no referirlas sólo a la medicina, como aquí se expresa, sino a un concepto muchísimo más general.

Acota que ello está precisamente señalado en el artículo 42 de un proyecto de decreto ley que ya está redactado, y que dice: “La protección que se otorgue en caso de desempleo se complementa con sistemas de colocaciones; actividades de readaptación; programas de formación profesional y cualquier otra medida tendiente a mejorar las condiciones de los trabajadores para su ingreso o reingreso a la actividad”.

“La ley podrá establecer condiciones que permitan lograr un adecuado equilibrio en la contratación de trabajadores de diversas edades. Podrá, igualmente, contemplar medidas que incentiven la colocación de quienes estén en edad avanzada y presenten condiciones de menor valencia síquica o física y reservar, para estos últimos, el ejercicio de determinadas actividades”.

Concluye que esto es lo que en teoría se denomina “pleno empleo”, que comprende los tres aspectos señalados en cuanto a lo que debe ser un régimen de prestaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que, en principio, la preceptiva actual de la Constitución le satisface al señor Camiruaga, sin perjuicio de que, naturalmente, habría que introducirle algunas modificaciones.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) concuerda con lo expresado por el señor Ortúzar.

El señor ORTUZAR (Presidente) continúa que al hablar de “en principio”, se refiere a la línea muy gruesa de dicha preceptiva.

Añade que, desde luego, habría que especificar un poco más lo que se entiende por seguridad social y modificar, por lo tanto, el inciso segundo.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) manifiesta que la enmienda al inciso segundo le parece indiscutible.

El señor ORTUZAR (Presidente) prosigue diciendo que habría que modificar también el inciso tercero, de manera que no se confunda en un mismo precepto lo que son riesgos con lo que son prestaciones, y adoptar el criterio de referirse ya sea a los riesgos o bien a las prestaciones, en lo cual, personalmente, se inclina por el de los riesgos.

En seguida, agrega, habría que suprimir, por lo pronto, el inciso final, porque es una disposición que, en cierto modo, ya está considerada.

Por último, y como una manera de avanzar concretamente, solicita el asentimiento de la Comisión para pedirle al señor Camiruaga que, si le fuera posible, les trajera mañana un proyecto de nueva disposición del número 16, de acuerdo con las observaciones que aquí se han hecho y con las modificaciones que él mismo ha sugerido.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) expresa su conformidad.

—Así se acuerda.

El señor ORTUZAR (Presidente) agradece la asistencia y la colaboración prestada por el señor Camiruaga.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente
RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario

1.7. Sesión 205ª, celebrada en miércoles 28 de abril de 1976

La Comisión prosigue el estudio de la garantía relativa a la seguridad social.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán,

Asiste, también, especialmente invitado, el señor José Ramón Camiruaga Churruca, Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social.

Actúa de Secretario subrogante, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que corresponde seguir ocupándose en la garantía constitucional relativa a la seguridad social, y conocer la indicación que respecto de esta preceptiva ha redactado el Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social señor José Ramón Camiruaga, cuyo texto ha sido distribuido a los miembros de la Comisión, y dice textualmente:

“La Constitución asegura a todos los habitantes de la República...El derecho a la seguridad social”.

“La seguridad social deberá satisfacer de modo uniforme, solidario y suficiente todos los estados de necesidad, individuales y familiares, producidos por cualquier contingencia, y específicamente por las de maternidad, vejez, muerte, accidente, enfermedad, invalidez, cargas familiares y desempleo, mediante las correspondientes prestaciones preventivas, reparadoras y recuperadoras”.

“El derecho a la seguridad social comprende el derecho a la salud. La salud no significa solamente mera ausencia de enfermedad, sino un completo estado de bienestar corporal y espiritual”.

Estima procedente escuchar, con la venia de la Comisión, algunas explicaciones que podría proporcionar el señor Camiruaga sobre el fundamento y contenido de la indicación leída.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) expresa que la iniciación del artículo ya constituye un problema propio de la Comisión, pues dice que “La Constitución asegura a todos los habitantes de la República...”, y cree que cabe preguntarse si es la Constitución o el Estado el que asegura por medio de la Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) afirma que se ha dicho que “La Constitución asegura”, y que todas las garantías están establecidas sobre esa base. Recuerda que el precepto respectivo expresa que “Los hombres nacen libres e iguales en dignidad, y, en consecuencia, “la Constitución asegura a todas las personas...”, etcétera.

El señor EVANS acota que es un nuevo epígrafe.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) estima que se trata, entonces, de una especie de personificación del Estado en la Constitución, del mismo modo que cuando se dice “la ley asegura”, ya que la ley no es un ente, y en el fondo es el Estado el que asegura.

El señor SILVA BASCUÑAN explica que lo que se pretende es que sea el ordenamiento jurídico, cuya cabeza máxima y expresión de voluntad superior es la Constitución, el que desea que todo esto ocurra.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que el Estado no podría asegurarlo si no lo hace la Constitución; de modo que al decirse que “la Constitución asegura”, se está imponiendo al Estado el deber de hacerlo posible.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad social) piensa que en este aspecto podría existir una autolimitación del Estado, y aclara que no se trata de iniciar una discusión, pero en algunos textos se dice, después, que “el Estado deberá establecer...”, con lo cual se está hablando de la Carta Fundamental, por un lado, y del Estado, por otro, situación que también puede plantearse aquí, pues al comienzo se expresa que lo que se asegura es el derecho a la seguridad social, y, en seguida, se establece que “la seguridad social deberá satisfacer...”: Hace saber que en este punto tuvo dudas en cuanto a utilizar la expresión “seguridad social” —que tampoco constituye un ente, sino que es un conjunto de normas con una serie de finalidades que aquí se señalan—, o decir “el Estado deberá satisfacer de modo uniforme...”.

El señor SILVA BASCUÑAN cree que se trata de un sistema dentro del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, sometido a la Constitución y ejecutado por el Estado, que es el que debe satisfacer todos esos requerimientos.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la inquietud podría salvarse con una redacción tentativa que estableciera que “el Estado adoptará todas las medidas para que la seguridad social satisfaga de modo uniforme...”, etcétera.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) estima que, al hablar del derecho a la seguridad social, se están refiriendo a un derecho subjetivo, y al expresar que “la seguridad social deberá satisfacer”, están aludiendo al mismo derecho, pero considerado en forma objetiva, o sea, a las finalidades del derecho a la seguridad social, el cual no sólo es un derecho como

tal, sino que comprende una serie de otros efectos. Pero, en el fondo, le parece que son problemas de aspecto doctrinario que competen a la Comisión.

El señor SILVA BASCUÑAN hace notar que lo mismo podría decirse respecto de cualquier valor, como, por ejemplo, cuando se expresa que “cada persona, individualmente, tiene derecho a la Justicia”, y ésta es, al mismo tiempo, un valor objetivo que está tratado en la Carta Fundamental desde dos puntos de vista.

El señor GUZMAN cree que la primera observación del señor Camiruaga es más bien de índole doctrinaria, y le parece que cuando se afirma en el epígrafe que “la Constitución asegura a todas las personas...”, se está aludiendo precisamente a una manifestación que al mismo tiempo enmarca la acción del Estado y de todos sus órganos y que, de algún modo, también es la expresión de la soberanía de este Estado. Destaca el hecho de que siempre se la ha considerado de alguna manera en un sentido, si no sinónimo, al menos extraordinariamente complementario y casi insoluble.

En cambio —agrega—, lo que interesa resolver es otro problema diferente, que es, al margen de que se puedan señalar las características de la seguridad social como sistema, el uso o no uso de la expresión “Estado” en el párrafo propiamente relativo a la seguridad social, lo que tiene importancia en cuanto a determinar si acaso ésta es una obligación exclusiva del Estado, o si es una obligación que el Estado debe asumir en forma subsidiaria, o una función que el Estado debe asumir en forma complementaria, si no se desea reconocer el carácter subsidiario. Cree que aquí están abocados al mismo tema que les preocupó con motivo del estudio de los derechos a la educación y a la salud. De ahí que le parece que tiene mucha relevancia resolver a quién se asigna la obligación de satisfacer de modo uniforme, solidario y suficiente los estados de necesidad, etcétera; y, en caso de que esta obligación entrañe también, como lo entraña de algún modo, un cierto derecho para las personas, determinar qué posibilidad existe, o cómo se garantiza en la Constitución la posibilidad de que ese derecho sea ejercido a través de algún género de iniciativas de carácter privado que puedan coincidir o coexistir con la obligación estatal.

A su juicio, ésta es una definición que es necesario adoptar dentro del texto.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que pensaba formular la misma observación del señor Guzmán, porque nota ausente de la indicación este aspecto que está resuelto en el anteproyecto de ley básica sobre seguridad social que estudia el Gobierno, en el que se hace especialmente una referencia al principio de subsidiariedad y se establece todo un régimen que permite la iniciativa privada; pero en el precepto constitucional esto no aparece. De manera que, según su opinión, bien podría entenderse que ésta será una función del Estado o una función mixta o, inclusive, que el día de mañana podría quedar entregada exclusivamente a la iniciativa particular.

El señor SILVA BASCUÑAN estima que todos los valores colectivos deben manifestarse dentro del ideal constitucional, y precisamente, para no estar constantemente haciendo referencia a estas consecuencias doctrinarias de los principios básicos, se ha consagrado en los principios generales la idea que se tiene del bien común como una obligación dinámica de toda la colectividad y fundamentalmente del Estado, pero dentro del respeto de los cuerpos intermedios y del concepto de la subsidiariedad del Estado en relación con los particulares. Cree, por ello, que si se está señalando, como principio filosófico general, básico de la Constitución, en su esencia inicial, cuál es nuestra

visión de la sociedad política y nuestro concepto de que el bien común es algo dinámico que debe ser obtenido por el Estado como instrumento del ordenamiento jurídico, pero respetando constantemente la acción de los cuerpos intermedios y el principio de la subsidiariedad, no se necesita en cada momento repetir estos principios, que son genéricos, porque no tienen mayor especialidad en el caso.

El señor GUZMAN opina que, sin contraposición con lo señalado por el señor Silva Bascuñán, lo que se ha ido procurando hacer en determinados artículos es aplicar esos conceptos con un carácter más específico a determinados derechos donde este tema, especialmente el de la fijación del marco de acción del Estado y de los particulares, reviste una importancia práctica mayor. Entiende que así se actuó en materia educacional y de salud, y es lo que también debe hacerse respecto de la seguridad social. Cree que, naturalmente, en definitiva, el principio está sentado y podrían de ahí, desprender el intérprete y el legislador cuál es la voluntad del constituyente; pero ocurre que estas materias, precisamente, ofrecen una dificultad y una polémica práctica muy grande en torno de hacerles aplicables, y en qué forma debe aplicárseles, el principio de subsidiariedad.

El señor SILVA BASCUÑAN piensa que en estas materias debe dejarse mucha libertad al ordenamiento jurídico positivo, porque hay muchos aspectos técnicos y alternativas perfectamente razonables dentro del bien común que requieren muchos conocimientos y decisiones de carácter técnico, en los cuales no es menester que el constituyente se adentre o se anticipe, pues, si se expresan muy específica y concretamente ideas que ya tienen carácter de aplicación y de decisión dentro de alternativas técnicas, se hace demasiado drástica la Carta Fundamental, lo que implica introducirle enmiendas cada vez que surjan dentro de la convivencia colectiva cambios de criterios en aspectos en que hay mucha técnica actuarial, de muy distinta especie, y en que las soluciones alternativas son bastante razonables dentro de puntos de vistas técnicos, por lo que le parece inconveniente adelantarse demasiado en este tema.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que no se trata de entrar —así comprende la observación del señor Guzmán— a los detalles, ni mucho menos a los de índole técnica, de cómo se llevará a efecto la seguridad social.

Desde luego —agrega—, ni siquiera aquí aparece claro que corresponde exclusivamente al Estado, por cierto, fijar la política y la normativa por la cual habrá de regirse la seguridad social, lo que, en cierto modo, está dicho en el inciso segundo, al establecer que el Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la protección integral de la colectividad. Estima que, por lo menos, habría que comenzar por reconocer al Estado esta función, porque no se trata de que cada particular, cada ciudadano, vaya a entender a su manera el precepto constitucional y pueda incluso el día de mañana fijarse por sí mismo normas sobre esta materia.

Coincide con el señor Guzmán en que sin entrar —por otra parte, lo señaló, también, el señor Silva Bascuñán— en detalles, que en realidad serían altamente perjudiciales, porque restarían al legislador la flexibilidad necesaria para establecer soluciones más adecuadas, es menester, sin embargo, incorporar el concepto de que al Estado le corresponde la función normativa en esta materia y de que la seguridad social podrá satisfacerse a través de la acción del Estado o de la iniciativa de los particulares, de acuerdo con las normas que el mismo Estado se dicte.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) hace notar que lo que ocurre es que en este proyecto está considerado exclusivamente el aspecto técnico, o sea, cuáles son las funciones de cualquier tipo de seguridad social, cuál es su objetivo, y cuál es su finalidad, a la que se llega por una serie de medios, uno de los cuales podría ser la intervención del Estado, otro podría ser, exclusivamente, la actividad de los particulares, etcétera. Pero estima que esto ya constituye una decisión política, ya no es una decisión puramente técnica, porque la técnica como tal, no tiene mayor variación en muchos casos, aunque intervengan el Estado, por una parte, y los particulares, por otra. Añade que aquí se ha tratado de buscar aquellos elementos que son más objetivos y que corresponden a cualquier concepto de seguridad social.

En cuanto al aspecto político, puede afirmar que implica mayor precisión, pero ése es el aspecto meramente político y aquí están considerados todos aquellos aspectos no polémicos, en los cuales hay consenso.

El señor GUZMAN manifiesta que desea insistir en la necesidad de complementar, precisamente, con una definición de orden político en esta materia, la indicación que desde un punto de vista técnico se les ha sugerido.

Recuerda a la Comisión que la referencia a que alude el señor Silva Bascuñán y que se hizo en el Capítulo I, relativo a las bases fundamentales de la Constitución y de la institucionalidad chilena, se limita, en cuanto a expresión del principio de subsidiariedad, a señalar lo siguiente: “El Estado reconoce y ampara los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía para cumplir sus fines propios”. Señala que ésta es la forma muy genérica en que el principio de subsidiariedad estaría recogido en el anteproyecto de Constitución, lo que, evidentemente, no es suficiente para desprender todas las consecuencias que ese principio debe tener dentro del ordenamiento constitucional y jurídico. No pretende tampoco que se llegue tan lejos en la Constitución para tratar de que se reglamente o se aplique a casos específicos y esencialmente mutables; pero sí cree que hay instituciones respecto de las cuales es necesaria una definición de conceptos en cuanto a si es una función que corresponde, ya sea privativa o preferentemente al Estado, o es una función en que el Estado actúa enmarcándose en el principio de subsidiariedad y que, por lo tanto, coexiste complementariamente con la iniciativa privada. Añade que este aspecto le parece vital en lo que concierne a una serie de instituciones, siendo una de ellas la seguridad social, y no cree que se pueda consagrar un precepto relativo a ésta última sin tomar una decisión al respecto. Estima que, por lo demás, si ya se adoptó decisión semejante en materias tales como la educación y la salud, no habría razón para no hacerlo aquí en términos lo suficientemente generales como para que den lugar a todas las manifestaciones y evoluciones técnicas que ya corresponden al legislador en la materialización específica del principio o criterio que el constituyente tiene.

El señor EVANS considera relativamente difícil consignar en el texto constitucional la disposición que propone el señor Guzmán. Recuerda que en la última sesión, antes de que se incorporara a ella el señor Guzmán, planteó al señor Camiruaga cómo podría coexistir el principio de subsidiariedad, que el propio anteproyecto consagra en su artículo 5º, con tres facultades del Estado en materia de seguridad social que son esenciales (no es cuestión de colaboración, de subsidiariedad ni de nada, sino que son atribuciones que el Estado debe tener en materia de seguridad social): en primer lugar, el deber del Estado de formular la política general de seguridad social, atribución del Estado que no puede ejercer nadie más; en segundo término, la tuición del sistema, para evitar abusos,

arbitrariedades, multiplicidad y, sobre todo, que se desvirtúen los caracteres fundamentales de la seguridad social; y en tercer lugar, garantizar el adecuado funcionamiento del sistema.

De manera que, a su juicio, en materia de seguridad social, hay por lo menos tres atribuciones privativas y exclusivas del Estado, y el principio de la subsidiariedad entra a jugar —así lo desprendió de la exposición del señor Camiruaga y esto es lo que él comparte— cuando se trata de establecer los regímenes de prestaciones, es decir, cuando se pretende determinar todos aquellos mecanismos que brindarán prestaciones para los casos de necesidad. Estima posible que el Estado tenga algún organismo que brinde esas prestaciones a sus servidores; pero, en general, habrá un conjunto de corporaciones organizadas por los beneficiarios del sistema, que van a ofrecer prestaciones, y es aquí, en el campo de las prestaciones, donde juega exclusivamente el principio de la subsidiariedad del Estado.

Estas ideas matrices son las que, a su juicio, resulta extremadamente difícil consignar en el texto constitucional, a riesgo de intentar una preceptiva bastante compleja y muy complicada de establecer. En cambio, cree que en esta idea que ha propuesto el señor Camiruaga falta una referencia a la ley, y él diría, para no repetir las palabras “seguridad social”, que “la ley contemplará sistemas que satisfagan de modo uniforme...”, etcétera; pero, en todo caso, el encargo al legislador le parece absolutamente necesario, pues allí va a estar, sin duda, la definición política o la decisión política que, con toda razón, ha mencionado el señor Camiruaga como elemento fundamental de esta preceptiva. Piensa que no pueden anticiparse, por cierto, a la decisión política ni del legislador actual ni del legislador del futuro en esta materia, porque podría considerarse que no es labor del Estado, por ejemplo, garantizar el adecuado funcionamiento del sistema; que corresponde a los propios interesados hallar los mecanismos para que aquél sea adecuado, y que al Estado compete únicamente establecer la política general de seguridad social, y marginarse de todo lo demás. Puede llegar —añade— una etapa de desarrollo social, cultural o económico financiero de las corporaciones, de tal envergadura, que haga del todo innecesario que el Estado, al formular la política de seguridad social, intervenga en alguna otra medida. Recuerda que existen en el mundo sistemas en que el Estado está limitado en materia de seguridad social a la mera formulación de la política, sin que intervenga en otras expresiones de la acción pública como las que señala el anteproyecto.

Por consiguiente, le parece que establecer en la Constitución de manera demasiado nítida o “encajonada” el ámbito de acción del Estado en esta materia, y donde juega el principio de subsidiariedad, es difícil e inconveniente.

El señor SILVA BASCUÑAN expresa que coincide con lo que acaba de manifestar el señor Evans y agrega, que, cuando él lo hacía, había empezado a redactar una indicación que tiene coincidencia de pensamientos, y que incluye una frase que dice, más o menos, lo siguiente: “La ley establecerá los mecanismos y sistemas mediante los cuales el Estado cumplirá su deber de satisfacer los estados de necesidad, con la colaboración de quienes tienen interés en resolverlo”.

El señor EVANS sugiere modificar la frase final y decir: “de quienes tienen interés en ello”, lo que es aceptado por el señor Silva Bascuñán.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la indicación del señor Silva Bascuñán aparecería, en cierto modo, como asignando las atribuciones exclusivamente al Estado, en circunstancias que el

pensamiento del señor Evans no es ése, y él lo definió con mucha claridad al señalar que el Estado tiene una función incuestionable, que precisó en sus tres aspectos. Estima que de eso no cabe ninguna duda respecto del Estado, y que en lo referente a los regímenes que tienden a satisfacer la seguridad social, tienen y pueden tener intervención los particulares.

El señor GUZMAN hace presente que las decisiones que quiere someter o proponer a la Comisión requieren tal vez de una definición previa, sobre la cual desea plantear una interrogante.

Agrega que no sabe hasta qué punto se estima, por parte de la Comisión, que el tema de la seguridad social afecta en forma importante a la libertad de las personas, por una parte, y, por la otra, al esquema de orden público económico que se desea establecer en el país. Porque, en realidad, si se tratara de una mera eficiencia técnica lo que está en juego al distribuir entre Estado e iniciativa particular los distintos temas que confluyen en la seguridad social, estaría enteramente de acuerdo en que a la Carta Fundamental no le corresponda entrar a formular esta definición, puesto que es resorte del legislador; pero distinto es el caso de si en la forma como se define esta confluencia de actores —el Estado, por una parte, y, los particulares, por la otra—, está en juego la libertad de las personas, como la entendieron en juego en materia educacional, de algún modo en materia de salud, y de algún modo también en materia de propiedad. Cree que es evidente que no podría haber posibilidad alguna de desarrollo de una iniciativa particular en el campo económico, si no hay derecho de propiedad privada sobre los medios de producción, lo que se ha incorporado provisionalmente como un derecho constitucional, sin perjuicio de que después pueda servir de base a un orden público económico que consagre la Constitución. Piensa que si la seguridad social tiene estas características, se impone la definición, y si no las tiene y la Comisión la considera un problema exclusivamente técnico, es evidente que no tendría relevancia que la Carta Fundamental entrara a definirla.

En el caso de que la Comisión se inclinara por la primera de las tesis, a él le parece que sería preciso tener presentes dos cosas: primero, que el señor Evans ha hecho una síntesis extraordinariamente valiosa de cuál debe ser esa vinculación, en términos tales que, a su juicio, no se descendería al detalle si se procurara una expresión de esa misma síntesis en el texto de la Constitución, si ella corresponde al criterio de la Comisión; y, segundo, cree que cuando se incorpora algo a la Carta Fundamental, debe tenerse cuidado de no caer en definiciones que sean eminentemente transitorias, contingentes, mutables, que toquen aspectos que cambian en forma habitual y constante, pero, al mismo tiempo, no debe tenerse temor de establecer principios que el día de mañana pueden requerir de una reforma. Estima que hay algunos principios que, como es evidente, están tan ligados al derecho natural, que son permanentes; pero, en todo caso, la mayor parte de los principios constitucionales que se definen pueden requerir de una reforma, pero es necesario que la Constitución se defina en un momento dado, pues no se puede pensar que ella es eterna. Es posible —añade— que, con el correr del tiempo, sucedan muchas cosas que no se imaginan; que muchos de los preceptos que se están estudiando hoy día queden superados, y que deban ser reformados, pero a eso no le tiene temor alguno.

Por estas razones, pide que la Comisión resuelva lo que para él es el primer problema fundamental en esta materia, es decir, cuál es la naturaleza o gravitación que atribuye a este tema respecto de la libertad de las personas y del orden público económico que la Constitución quiera configurar.

El señor EVANS piensa que planteadas así las cosas, aparece como incompleto un precepto sobre seguridad social, como que no se abrieran constitucionalmente las puertas para que corporaciones privadas puedan operar dentro del sistema nacional de seguridad social, y se pregunta si no sería posible tomar de alguna manera la redacción que propone el artículo 70 del anteproyecto, y después de decir “El derecho a la seguridad social”, consignar “La ley contemplará un sistema nacional” — porque es el concepto de generalidad el que está envuelto en la expresión “sistema nacional”— “que satisfaga de modo uniforme, etcétera”, hasta el final, agregándose en punto seguido: “La operación del sistema podrá estar a cargo de entidades autónomas”. Porque le parece que si la Comisión analiza el título 5º del anteproyecto, podrá observar que ahí se vuelven a repetir, con otra redacción, las funciones privativas del Estado; pero si lo que interesa esencialmente al señor Guzmán es que el constituyente no pueda en esta materia no decir nada respecto de los cuerpos intermedios —porque no basta la referencia general hecha respecto a los cuerpos intermedios, si en materia de seguridad social la ley, el día de mañana, va a ser estatista, lo que significa que no habrá cuerpos intermedios en esta materia—, a su juicio, la Constitución debe franquear al legislador la posibilidad de establecer que la operación del sistema nacional de seguridad social pueda estar a cargo de entidades o corporaciones autónomas, o sea, tomar de alguna manera la redacción del artículo 70.

Cree que no es posible imponer que la operación del sistema esté a cargo de corporaciones autónomas, porque eso, el día de mañana, podría impedir incluso que el Estado intervenga una corporación por mal manejo, por fraude, por no funcionamiento, u otro motivo, o bien, disolverla. En cambio, sí cree que la observación del señor Guzmán queda cubierta, de manera bastante racional, si en la Constitución se abre a esas corporaciones privadas, a las corporaciones autónomas de que habla el artículo 70 y que más adelante se reglamentan, la posibilidad de operar el sistema nacional de seguridad social. Estima que por esa vía puede encontrarse una solución que, por lo demás, se ajusta a los términos que propone el anteproyecto de estatuto fundamental de los principios y bases del sistema de seguridad social.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que a él le gustaba más, en realidad, la explicación primitiva del señor Evans, pues en ella señaló con mucha claridad y precisión cuál era la función del Estado. Agrega que en esto comparte la idea del señor Guzmán, en el sentido de determinar la manera de poder expresarla, con la brevedad que el señor Evans lo hizo, como preceptiva constitucional que vendría inmediatamente a continuación del inciso que consagra el derecho a la seguridad social. Porque estima que en la preceptiva sugerida por el señor Evans se definía con mucha claridad cuál es el papel del Estado: fijar la política de seguridad social, velar por el adecuado funcionamiento y cumplimiento de esta política, etcétera, es decir, los tres puntos que se señalaron. Considera que, implícitamente, aunque no se dijera que la operación del sistema podrá estar a cargo de entidades o corporaciones autónomas, se derivaría ello de la circunstancias de precisar las funciones del Estado; pero, sin embargo, cree que se puede complementar y quedaría más claro con esta nueva indicación. En todo caso, reitera que no dejaría de lado la primitiva sugerencia formulada por el señor Evans, porque le parece que es más clara y más precisa que esta última, que dice “La ley contemplará un sistema nacional, etcétera”, aun cuando se expresa que la operación del sistema podrá estar a cargo de corporaciones autónomas, y si bien podría decir “corporaciones autónomas dentro de un sistema nacional”, un sistema nacional es un sistema del Estado, y puede tomarse en ese sentido. Por eso cree que se revela y se precisa mejor en la primitiva indicación el pensamiento que él formuló, y que comparte plenamente.

El señor SILVA BASCUÑAN expresa que está redactando una frase que diga, más o menos, lo siguiente: “La ley establecerá los mecanismos y sistemas mediante los cuales el Estado deberá formular la política de seguridad social, ejercer la tuición y ejecución del sistema y señalar la participación que corresponde a los particulares en su administración”.

El señor EVANS advierte que si el Estado señala la participación de los particulares, se pierde la finalidad que se persigue.

El señor OVALLE declara que a él le satisface la proposición del señor Camiruaga, pues ella precisa de modo mucho más claro y sintético el sentido del debate y de las explicaciones que tuvieron lugar en el día de ayer.

Agrega que le produce cierta inquietud, también, la preocupación de algunos miembros de la Comisión sobre la posibilidad del establecimiento de un sistema estatista y cerrado en materia de seguridad social. Cree, sin embargo, que la proposición del señor Evans no resuelve esa inquietud ni agrega ningún nuevo elemento —la última que ha escuchado— a la proposición del señor Camiruaga.

En otras palabras, estima que la idea del señor Camiruaga señala las bases esenciales de la seguridad social, sus objetivos fundamentales, y precisa de modo mucho más claro el sentido que deben tener los estados de necesidad, a los cuales, después de mencionarlos, los especifica por vía ejemplar, como era lo que se había conversado ayer, y deja abierto al legislador el camino para la formulación de una política que podría llegar a ser estatista.

Hace saber que, a su juicio, la proposición del señor Evans deja el problema en los mismos términos, pues se limita a autorizar al legislador para considerar el funcionamiento de corporaciones particulares en esta materia, lo que, implícitamente, está autorizado en la idea propuesta, y no le parece que sea la solución adecuada.

El señor EVANS acota que ese funcionamiento no está autorizado en ninguna parte, ni siquiera implícitamente.

El señor OVALLE piensa que la proposición se encuentra en el mismo estado, porque el legislador podrá hacer uso de esa autorización o no hacerlo y, en definitiva, establecer un sistema estatista. Cree que está implícitamente consignada la posibilidad en la proposición del señor Camiruaga, porque, evidentemente, la complementación del precepto constitucional, que establece sólo principios generales, queda, por principio, entregada a la ley, y ésta no tiene impedimento alguno para establecer un sistema en que participe la actividad particular, o un sistema estatista, que es lo mismo que ocurría con la última proposición formulada por el señor Evans, que a él no le agrada.

Considera mejor la referencia que ha hecho el señor Presidente sobre algunas ideas expresadas por el señor Evans con anterioridad, y que podrían consignarse diciendo, más o menos, lo siguiente:

“Corresponderá al Estado formular la política nacional de seguridad social, como, asimismo, la tuición y el control del sistema que se establezca”.

Explica que él afirma que implícitamente está resuelto el problema con esta proposición, que entiende que el señor Presidente recogió de ideas expresadas por el señor Evans, porque al Estado se le está entregando sólo parcialmente todo lo relativo a la seguridad social, y es evidente que si sólo le corresponde formular la política y mantener la tuición y el control, es porque tienen necesariamente que concurrir con el Estado, al manejo del sistema, corporaciones privadas que estarán sujetas a su tuición y control, ya que, si no existieran, la facultad del Estado no tendría razón de ser.

Cree que, también, de manera implícita, el legislador tendría el mandato de considerar estos grupos intermedios, que con tan justa razón preocupan al señor Guzmán, en la elaboración completa de las leyes que rijan en la materia.

Por esta razón, como lo hace el señor Presidente, se queda con lo que él llamó “planteamiento primitivo del sistema”.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que dicho planteamiento es exactamente el que acaba de precisar el señor Ovalle, y piensa que en realidad es el que mejor resuelve el problema. Observa que también el señor Ovalle estima que está implícito aquí el principio de subsidiariedad, pero cree, sin embargo, que si se quiere señalar todavía con más claridad que la operación del sistema podrá estar a cargo de corporaciones autónomas, no hay inconveniente alguno en hacerlo.

El señor GUZMAN declara que no es partidario de las cosas implícitas cuando ellas pueden ser explícitas, pues estas últimas dan lugar a menos dificultades que las primeras.

Sin embargo, le gustaría tratar de complementar la proposición que se ha formulado, y que él comparte, en el sentido de fijar cuáles son las atribuciones generales del Estado en esta materia en la forma sugerida por el señor Evans, que han recogido la Mesa y el señor Ovalle, y agregar una referencia a la operación del sistema. Agrega que concuerda con el señor Ovalle en el hecho de que señalar simplemente que la ley podrá hacer concurrir en esta operación a entidades privadas autónomas no tendría relevancia ni sentido, porque es evidente que el contenido del artículo, hasta donde fuera aprobado, no prohibiría al legislador hacerlo, y, en cambio, nada impediría al legislador no hacerlo y convertirlo en sistema estatista. De manera que, a su juicio, ni le abre al legislador una posibilidad que necesite, ni tampoco le cierra un camino que se quiera impedir que adopte.

En ese sentido, se inclinaría por agregar a la proposición del señor Evans, en cuanto a las funciones del Estado, un texto a manera de prerredacción, en los siguientes términos: “La operación del sistema de seguridad social corresponderá a corporaciones privadas autónomas, sin perjuicio de la acción subsidiaria del Estado y de las excepciones que la ley establezca”. Cree que esta forma de resolver el problema tendría la ventaja de señalar que el campo normal de operación del sistema debe estar a cargo de corporaciones privadas autónomas y que la acción del Estado es subsidiaria, sin perjuicio de todas sus demás facultades de control, de fijación de política y de tuición. Recuerda que cuando la función es subsidiaria y quienes deben realizar una tarea no la ejecutan de manera alguna, el llamado a la acción subsidiaria, que es el Estado, puede y debe asumir la totalidad de la función, de manera que así no se está fijando un límite cuantitativo al Estado en su acción. Explica que al referirse a “las excepciones que la ley establezca” procura contener, por ejemplo, la posibilidad de que el legislador consigne una excepción, como lo hace el artículo 70 del anteproyecto, en lo que se refiere a medicina social y otros, pero desea que quede claramente establecido que se trata de una

excepción, en términos que le parece claro que, si un texto como el que sugiere fuera aprobado y el legislador pretendiera establecer un sistema estatista absoluto en materia de seguridad social, tendría necesariamente que transgredir la Constitución y, por lo tanto, se podrían impugnar esas leyes mediante el recurso de inconstitucionalidad o de inaplicabilidad que se consagre.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta al señor Camiruaga, en relación con la proposición del señor Guzmán, si dentro del sistema de este anteproyecto siempre corresponde a las corporaciones privadas autónomas la administración y operación del sistema de seguridad social.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) explica que en los conceptos de recaudación del financiamiento, su administración y el otorgamiento de las prestaciones están el círculo completo; y que esa es la operación desde el punto de vista administrativo.

El señor SILVA BASCUÑAN insiste en inclinarse por una idea más sencilla, que trata de expresar en la redacción siguiente:

“La ley establecerá los sistemas mediante los cuales formulará la política de seguridad social; tendrá a su cargo su realización y asegurará la participación de los particulares en su ejecución”. Estima que no se trata de entrar a determinar las distintas series de mecanismos y sus categorías, sino de encargar la política, la realización, de esa política y la participación de los particulares en su ejecución.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace saber que la indicación del señor Guzmán, que consigna los puntos de vista de los señores Evans y Ovalle y su propia apreciación, la estima configurada, más o menos, en los siguientes términos:

“La Constitución asegura a todos los habitantes de la República el derecho a la seguridad social. Corresponde al Estado formular la política de seguridad social, como, asimismo, la tuición y el control de su ejecución. La operación del sistema de seguridad social corresponderá a corporaciones privadas autónomas, sin perjuicio de la acción subsidiaria del Estado y de las excepciones que la ley establezca”.

El señor EVANS concuerda con la redacción de la Mesa.

El señor OVALLE entiende que la redacción que propuso, que la aprueba el señor Guzmán, agregó lo relativo a la ejecución de la política, y añade que le agrada la redacción propuesta por el señor Presidente, pero tiene una duda, sobre la que desea formular una consulta al señor Camiruaga, que es la siguiente: ¿Es de tal entidad la operación del sistema por corporaciones autónomas, que ella deba consagrarse constitucionalmente?, ¿Quiénes discutieron esta ley básica consideraron en alguna oportunidad o bajo alguna circunstancia la posibilidad de que el Estado operara estos sistemas?

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) expresa que al principio había una serie de posiciones: unas, más estatistas, que trataban de que estas corporaciones, o cajas, o como quiera llamárselas, fueren organismos fiscales y semifiscales, como sucede ahora con la mayoría de ellas, y otras, que tendían a establecer una absoluta libertad en la materia, y en definitiva se llegó a un término medio en el sentido de que fuera el Estado el que en todo caso se encargara de esta función, pues así la seguridad social, por una parte, vendría a ser una función de

él, y, por otra, permitiría la libertad, para cada uno de los protegidos por el sistema, para agruparse en estas corporaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) admite que él se formulaba la misma pregunta que el señor Ovalle; pero, sin embargo, la verdad es que se inclina por aceptar la indicación complementaria del señor Guzmán, porque piensa que si se reconocerá al Estado la función esencial de la fijación de la política, la tuición y el control, será mucho más eficiente la aplicación del sistema por intermedio de corporaciones privadas que con la administración del Estado. De eso —agrega no cabe duda, porque ya hay una experiencia de largos años en esta materia, no sólo en nuestro país, sino que, en general, en otras naciones, de modo que sería importante establecerlo como principio constitucional, no tanto por la jerarquía —en eso coincide con el señor Ovalle, y le merecía dudas—, sino por las ventajas que implica.

El señor OVALLE hace presente otra inquietud suya en cuanto a que el Estado, de acuerdo con la disposición que se está aprobando, no podrá concurrir a la operación del sistema cuando existan corporaciones privadas que lo lleven a cabo.

El señor GUZMAN acota que así podrá ocurrir si esas corporaciones lo hacen en forma suficiente.

El señor OVALLE estima evidente que en ese caso el Estado no puede concurrir —no se refiere a la cuestión subsidiaria—, a menos que no haya ese tipo de corporaciones o, como indica el señor Guzmán, que las haya en grado insuficiente, aunque éste no es el problema.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que también puede ocurrir así por las excepciones que establezca la ley en ciertos casos en que se justificarían, porque la indicación tiene la ventaja, incluso, de dejar la puerta abierta para que el legislador establezca excepciones.

El señor OVALLE hace notar que no advierte qué ventaja tiene, entonces, incorporar a la Carta Fundamental un principio que, en el fondo, no tiene rango constitucional, si el legislador podrá permitir al Estado de todas maneras, por la vía excepcional, concurrir a la operación del sistema.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que la ventaja consiste en que es un principio orientador.

El señor OVALLE estima que eso ya está implícito en la proposición que formuló y que el señor Guzmán ha complementado.

El señor GUZMAN expresa que quiere recoger lo que dice el señor Ovalle, porque le parece que toca el punto medular del problema, y añade que, al incorporarse a la sesión, planteó si acaso la Comisión consideraba que en esta materia había envuelta una cuestión de principios que tocaba, de alguna forma, la libertad de las personas y las bases esenciales del orden público económico que la Constitución quiere establecer, o era, simplemente, un problema de eficiencia técnica. En caso de que la Comisión estimara esto último, cree que es evidente que no debería incorporarse a la Constitución, porque no tendría sentido hacerlo; pero, si detrás de esto hay valores involucrados en los dos sentidos que señaló, el tema reviste, naturalmente, jerarquía constitucional.

En cuanto al efecto práctico que tendría la incorporación de esta norma, si se estima que hay que hacerlo, le parece muy claro que, dado que se configurarán las disposiciones precisas que señalarán

que el legislador, a pretexto de reglamentar determinada garantía, jamás podrá atentar en contra de su esencia, se vulneraría el texto constitucional si por una sucesión de leyes o por un alcance desmedido de la órbita en que el legislador adopte esas excepciones, éstas se llegan a convertir en regla general, y en ese caso, para invalidar esas leyes, podrían deducirse todos los recursos que la propia Carta Fundamental establezca. Es decir, cree que, a la luz de un precepto semejante, no cabría la implantación de un sistema estatista en materia de operación del sistema de seguridad social.

El señor OVALLE expresa que ahora comprende la diferencia de su planteamiento con el del señor Guzmán, y le parece que se trata de lo siguiente. No cree —agrega— que aquí esté involucrado un principio constitucional de tal jerarquía que deba considerarse necesariamente incorporado al texto, sino que lo que está en medio, para él, es un problema de eficiencia en el servicio, porque debe dejar constancia muy clara de que en esto es absolutamente pragmático.

Piensa, por regla general, que el uso de las garantías que se están consagrando conviene que se lleve a cabo apreciando, no sólo la posibilidad, sino la potencialidad del individuo y del sector privado para cumplir las aspiraciones y los derechos constitucionales establecidos; pero, sin embargo, por sobre ello, lo que le interesa, en materias como la seguridad y la salud, así como también, en parte, en la educación, es la eficiencia, y no cree que esté involucrado un principio, porque lo que se quiere es que la seguridad social alcance a todos con la misma eficiencia.

Añade que es posible que en un momento dado, por razones de orden estrictamente profesional y técnico, se llegue a la conclusión de que es más conveniente operar el sistema con entidades del Estado, lo que no comparte, pero como cada uno no impone en la Carta Fundamental sus concepciones sobre materias específicas, sino que principios de carácter general sobre la organización política, habría que modificar la Constitución si se determina que debería establecerse respecto de una región, de ciertas áreas o de todo el país, un sistema de seguridad social con un contenido estatista que va más allá de la vía excepcional que la proposición autoriza.

De allí deriva que la resolución que él adopte dependerá en gran medida de esta pregunta que él formulará al señor Camiruaga: ¿Se piensa o se estima, en la técnica general relativa a este problema de la seguridad social, que el Estado puede operar el sistema en determinadas circunstancias y que, en otras, debe hacerlo? Si así fuera, estima que habría que dejar amplio campo al legislador para cumplir el principio que fluye de la proposición que formuló recogiendo lo que ha oído, y le parece que bastaría ese principio como informador. Sería —agrega—, más que redundante, peligroso imponer desde ya una política en el orden constitucional que el legislador esté absolutamente obligado a respetar, en circunstancias que no está comprometida, en su concepto, una noción de rango semejante. Anticipa que si el señor Camiruaga opina que en la práctica general, en los sistemas de otros países democráticos —no se refiere, por cierto, a los de las naciones que no lo son—, el Estado debe asumir necesariamente la operación del régimen de seguridad social en determinadas circunstancias, en ciertas épocas o en algunas regiones, votaría en contra, porque es un problema que, para él, es de orden técnico.

El señor GUZMAN hace saber que, precisamente, complementaríamente la pregunta del señor Ovalle con la suya, con la disyuntiva que planteaba al comienzo de la sesión, en el sentido de si aquí existe o

no, comprometido en forma significativa, algún principio relativo a la libertad de las personas o al orden público económico que se quiere establecer.

A su juicio, en el caso de la salud es evidente que hay un principio semejante en cuanto a la forma como se recibe la prestación correspondiente. Hace presente que cuando se aprobó el texto relativo a la salud, no entendió que sólo se procediera de acuerdo con criterios de eficiencia, sino que, también, con manifestaciones de la libertad de las personas, no sólo en la elección del facultativo, sino en la posibilidad de generar el mecanismo de prestación de salud desde el ángulo privado. Estima que tiene una relación muy grande con la intimidad y la libertad el problema de cómo se atiende o no la salud, y no sabe si ello tiene una implicancia parecida en el ángulo, por cierto, más bien económico que íntimo, relativo a esta materia, lo que complementa perfectamente, en su opinión, la pregunta del señor Ovalle.

El señor OVALLE anota que él se refiere sólo a la seguridad, no a la salud.

El señor GUZMAN concuerda con la acotación del señor Ovalle y explica que el problema de la salud, que ya se trató, lo señaló únicamente de paso y por vía de ejemplo.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) cree que, en general, se puede considerar la seguridad social desde dos puntos de vista: por un lado, indiscutiblemente, es una función del Estado; y, por otro, es un derecho de la persona, y de ahí el problema de cómo se conjugan estos dos elementos, de cómo se conjuga el derecho de las personas a la seguridad social y, en consecuencia, a cierto ámbito de libertad, con esa función del Estado, o sea, con la obligación que tiene éste de asegurar la satisfacción de los diversos estados de necesidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) piensa que una fórmula adecuada podría ser la siguiente redacción: “Corresponderá al Estado formular la política de seguridad social, como, asimismo, su tuición y control, y asegurará el derecho de los particulares a participar en su ejecución”. Hace notar que ésta es una combinación de las indicaciones anteriores con la del señor Silva Bascuñán, en la que, sin entrar al detalle de señalar que corresponde a las corporaciones autónomas, se asegura el derecho de los particulares a participar en la ejecución de esa política.

El señor SILVA BASCUÑAN advierte que solicitará que se vote expresamente y se rechace su indicación, porque cree que su contenido es suficiente para el campo de libertades del legislador y porque está concebida en muy breves palabras. Añade que, rechazada su indicación, se va a abstener de pronunciarse sobre las otras proposiciones.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) continúa sus observaciones expresando que, en seguida, viene todo el problema administrativo y el problema económico, y corresponde decidir si se adopta el sistema estatista, o un sistema individualista, o un sistema solidario, o un sistema que no tenga este carácter, y, en consecuencia, resolver si se establece un sistema exclusivamente de reparto, desde el punto de financiero, o un sistema de capitalización.

Existen —agrega— numerosas razones a favor y en contra de estas posibilidades, y desde el punto de vista técnico son diferencias de ese mismo orden, o sea, el sistema de capitalización puede ser muy eficiente, pero puede serlo también el de reparto, y todo depende de condiciones económicas,

de condiciones políticas, etcétera. Pero defender un tipo de sistema u otro implica, a su juicio, exclusivamente principios técnicos. Estima indiscutible que la solidaridad es uno de los elementos fundamentales dentro del sistema de seguridad social, y que un régimen puro de capitalización, por ejemplo, no aseguraría esa solidaridad.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que la indicación formulada por la Mesa recoge la parte sustancial de la indicación del señor Silva Bascuñán, de manera que, a su juicio, él no tiene por qué abstenerse.

Hace presente que leerá nuevamente esa indicación, porque le parece que podría servir de base para una solución: “Corresponde al Estado formular la política de seguridad social, como, asimismo, su tuición y control, y asegurará el derecho de los particulares a participar en su ejecución”. Advierte que, obviamente, habría que pulir la redacción, pues se trata de algo que está redactando en este instante.

El señor GUZMAN insiste en pedir al señor Camiruaga que le precise un aspecto —no le entendió bien si su respuesta iba dirigida a su inquietud o no— porque, precisamente, cree y entiende que aquí sólo se deben establecer normas que digan relación a derechos que se procura asegurar, y no se están elaborando normas de eficiencia, sino estudiando un capítulo que se llama “Los derechos constitucionales”, “Los derechos humanos”, “Las garantías constitucionales”; son derechos de las personas, derechos que tienen valor como manifestación de que los hombres nacen libres e iguales en derechos y con una dignidad que debe respetarse.

Entiende, por ejemplo, que cuando se dice que “el sistema de seguridad social deberá satisfacer de modo uniforme, solidario y suficiente”, se recogen esos tres elementos por estimarse que son valores o principios que dicen relación a cuestiones de justicia, que el texto constitucional debe contener como manifestación de derechos de las personas.

Repite que su pregunta es si acaso el eventual establecimiento de un sistema estatista en materia de operación de los sistemas de seguridad social tiene implicancia directa en cuanto a vulnerar la libertad de las personas o a configurar, por otro lado o en otra eventualidad, un orden público económico diferente del que se desea consagrar en lo esencial, vale decir, un orden público económico fundado en el principio de la subsidiariedad.

Expresa que formula esta pregunta porque no conoce a fondo las implicancias de este tema, que, por lo demás, es muy complejo y requiere de bastante experiencia en cuanto a haberlo vivido y a haber experimentado sus efectos, además de que le parece que es ésa la disyuntiva central que hace válida o inválida su proposición. Añade que la pregunta la ha hecho sólo en el entendido de que efectivamente este punto sea algo que atañe en forma directa a alguno de los dos temas que ha señalado, y sobre el tema quisiera una precisión del señor Camiruaga o de algún miembro de la Comisión que desee formularla, para formarse un juicio propio acerca de su indicación.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que desea agregar, para que el señor Camiruaga pueda responder todavía con más antecedentes al señor Guzmán, que, en su concepto, un sistema estatista tiene incidencia en la libertad de los particulares, porque no observa inconveniente alguno para que los particulares, dentro de las normas, de los límites y de las exigencias que establezca el legislador,

puedan ellos mismos, en cierto modo, proveer a la seguridad social, pues es algo que les atañe, es algo que no les es indiferente, es algo que dice relación a estados de necesidad humana. De manera que limitarlos, y sobre todo cuando son ellos mismos quienes están contribuyendo financieramente a la protección de estos estados de necesidad y a la solución de los mismos, le parece que, evidentemente, incide en la libertad de los particulares.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) pregunta qué se entiende por “estatismo”, porque el estatismo tiene también una gran gama, y un estatismo absoluto y total, indiscutiblemente, no puede ser aceptado, habría que rechazarlo, puesto que es lógico que, si hubiera un estatismo absoluto, se podrían negar, naturalmente, estos derechos a quien no estuviera de acuerdo con la opinión del Estado en cierto momento, y dar subsidio a unos y no a otros, para lo que existen muchos subterfugios.

El señor GUZMAN hace saber que quiere precisar claramente lo que llama “estatismo”: que la operación de sistemas de seguridad social esté encargada exclusivamente al Estado, o que éste se reserve el derecho de otorgarla como una concesión graciosa a determinadas corporaciones privadas autónomas cuando le parezca conveniente hacerlo; cualquiera de esos dos extremos, para él, es estatismo.

Declara que, a su juicio, no es estatismo estimar que ésta es una función que los particulares pueden y deben realizar hasta donde sean capaces y que el Estado debe entrar a actuar solamente en subsidio, salvo respecto de determinadas materias que revisten un carácter excepcional y que el legislador expresamente entregue en exclusividad al Estado.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) hace presente que, desde el punto de vista exclusivamente abstracto y desde el punto de vista exclusivamente técnico, resulta lo mismo, y desde el punto de vista político, depende de cómo se vaya desarrollando el sistema, porque la política en general, dirigida a este aspecto o dirigida a este otro, más bien se refiere al aspecto práctico, y puede cambiar, puede enmendarse, puede, en fin, tener una serie de modificaciones o una serie de dinámicas, según se vaya desarrollando en determinado momento; el Estado, entonces, puede hacer esto o lo otro, apretar o soltar, etcétera.

Añade que, desde el punto de vista exclusivamente técnico —en el fondo, la discusión está en que si el sistema es de capitalización o de reparto—, es preciso señalar que los regímenes de capitalización prácticamente no existen en casi ninguna parte del mundo; todos son regímenes de reparto, y aquí se ha establecido precisamente el sistema indicado porque es lo que concuerda en este momento con el sistema económico y la propia Organización Internacional del Trabajo recomienda el régimen de capitalización para los países en desarrollo, porque son los que necesitan mayor cantidad de capital.

Sin embargo —agrega—, ese efecto político, que podría darse de un estatismo, de un individualismo o de un “particularismo”, puede ser analizado desde un punto de vista exclusivamente político; pero, sin embargo, desde el ángulo exclusivamente técnico, hay numerosas razones a favor.

El señor GUZMAN aclara que su pregunta es política, y con ella desea saber si acaso desde un punto de vista político, en el sentido doctrinario, existen principios de justicia comprometidos o no, y aunque,

a su juicio, técnicamente puede ser más eficiente el uno que el otro —por lo general, siempre será más eficiente el privado que el estatal, por lo menos en la idiosincrasia chilena—, es ese el punto que le preocupa, porque si fuera una simple cuestión técnica, consentiría en excluirla de inmediato del texto constitucional. Repite que su pregunta es si hay o no comprometidos aquí valores de justicia que conciernan a proyección de la libertad de las personas o de un orden público económico fundado en la iniciativa privada, como regla, y en la acción subsidiaria del Estado, como complemento, duda que no lo ha podido esclarecer hasta este momento, y que honestamente, para él, es vital dilucidar.

El señor OVALLE cree que las garantías que se han tomado son suficientes y que en otras disposiciones está resuelta la duda del señor Guzmán, y hace saber que desea formular una proposición de orden, porque hay acuerdo en decir “El derecho a la seguridad social” y en estimar que esta frase es una síntesis magnífica, además de que también existe acuerdo en la primera parte de la proposición, en la que él procuró interpretar al señor Evans, que expresa: “Corresponderá al Estado la formulación de la política nacional...”, etcétera.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que lo único que falta es lo relativo a asegurar la participación de los particulares en la ejecución del sistema, y que es ahí donde él toma la indicación del señor Silva Bascuñán, a la cual sólo sería necesario darle una redacción adecuada.

El señor OVALLE cree que primero podría votarse si con este precepto es suficiente, y agrega que, a su juicio, basta con la proposición que ha formulado, porque de ella aparece muy clara, como intención del constituyente, la de establecer una obligación para el legislador en el sentido de consagrar una operación abierta del sistema, en la que necesariamente tengan que participar los particulares, a través de estas corporaciones. Lo que él temía —añade— es que, en determinadas circunstancias, el Estado debiera asumir este manejo y, para así establecerlo, fuera necesario modificar la Constitución, lo que no le parece adecuado. Por lo demás, estima que si el legislador en el futuro quiere realmente establecer un sistema estatista, será porque habrá cambiado la mentalidad en el país y, con Constitución o sin ella, así se hará de todas maneras.

Piensa que la proposición del señor Guzmán, que no deja de interesarle y de satisfacerle, podría votarse, y en esa forma quedaría todo aprobado.

El señor SILVA BASCUÑAN pide que se lea el texto de su indicación.

El señor LARRAIN (Secretario subrogante) da lectura a dicha indicación, que dice: “La ley establecerá los sistemas mediante los cuales el Estado formulará la política de seguridad, social, tendrá a su cargo su realización y asegurará la participación de los particulares en su ejecución”.

El señor OVALLE opina que es mejor la otra proposición, porque es más concreta.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la otra indicación diría: “Corresponderá al Estado formular la política de seguridad social, como, asimismo, mantener su tuición y control, y asegurará el derecho de los particulares a intervenir en su ejecución”, lo que es sin perjuicio de que se afine la redacción, para lo cual podría facultarse a la Mesa.

El señor OVALLE repite que a él le gusta esa indicación, y le parece que no es “en su ejecución”, sino “en su operación”, sobre lo cual pregunta al señor Camiruaga acerca de qué término es más preciso.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) estima que el término “operación”, en cuanto a los particulares, es amplio, es un concepto administrativo.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que la otra posibilidad sería la de aprobar esta indicación, facultándose a la Mesa para que, en conjunto con el señor Camiruaga, afine su redacción, de manera que se pueda considerar en la próxima sesión, pero los conceptos serían más o menos los que se han leído.

Hace presente que, en realidad, esta indicación no ha hecho sino trasuntar lo expresado por el señor Evans.

El señor OVALLE explica que a él le agrada la indicación de la Mesa porque, en la eventualidad en que se coloca, no se requeriría de reforma constitucional.

El señor SILVA BASCUÑAN deja constancia, para conocimiento del señor Ovalle, que no estaba presente al comienzo de la sesión, de que todo esto se expresó en ese momento, y que él sostuvo que incluso podía considerarse que no era necesario, porque estaba dentro de todo el sistema y que no había que colocar tanta proyección de preceptos, pues podía perturbar aspectos puramente técnicos, en los que se cambia con mucha rapidez.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que no tiene objeto prolongar más el debate y que ha llegado el momento de resolver sobre este precepto, respecto del que se han formulado dos indicaciones: una, del señor Silva Bascuñán, que en este momento hace saber que la retira, y otra, que es el trasunto de las proposiciones que se habían formulado por algunos miembros de la Comisión. Advierte que la Mesa, de acuerdo con el señor Camiruaga, quedaría facultada para pulir la redacción de esta indicación, cuyo texto es el siguiente: “Corresponderá al Estado formular la política de seguridad social, como, asimismo, su tuición y control, y asegurará el derecho de los particulares a intervenir en su operación”.

El señor OVALLE sugiere decir en esta proposición: “... y asegurar...”.

El señor GUZMAN expresa que, en todo caso, se abstendrá de pronunciarse, porque lamenta no haber podido obtener la clarificación que quería de parte de la Comisión sobre un problema que para él era básico.

El señor ORTÚZAR (Presidente) afirma que él expresó su opinión de manera categórica respecto de este problema.

El señor OVALLE acota que él también dio a conocer su opinión sobre el tema.

El señor SILVA BASCUÑAN hace presente que él formulará algunas apreciaciones en este aspecto.

Agrega que, a su juicio, el aspecto pura, esencial, típica y exclusivamente técnico no es de competencia de la Comisión, porque lo técnico es puramente instrumental, al servicio de un valor, y

la Comisión está asegurando valores, no tomando decisiones técnicas. Estima que, naturalmente, debe rechazarse todo manejo, servicio o instrumental técnico que esté usado sin considerar un determinado valor o que lo esté atropellando. De manera, entonces, que a los miembros de la Comisión —en eso está totalmente de acuerdo con el señor Guzmán— no les interesan los aspectos técnicos, ni deben pronunciarse sobre ellos, pues todos los aspectos técnicos son alternativas prácticas de ejecución, dentro de una orientación, y es la orientación la que debe ser buena o mala, es decir, el valor al cual la técnica está sirviendo.

El señor GUZMAN hace saber que fundamenta, por lo tanto, su abstención en que considera que esta indicación en nada obsta al legislador para asegurar la participación de los particulares en una medida ínfima, que en la práctica dé lugar a lo que hace poco llamaban un sistema netamente estatista, y en que la aprobación de este precepto entraña, a su juicio, una aceptación implícita de que aquí no hay en juego sino un problema técnico. Piensa que ése ha sido, implícitamente, el criterio de la Comisión, aunque no lo ha oído explícitamente asumido, e implícitamente él desprende de ese texto que propone la Mesa, y que la Comisión estaría por aprobar, la aceptación de ese criterio.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si sería adecuado decir: "...asegurará el derecho preferente de los particulares...".

El señor OVALLE observa que no entiende por qué va a ser preferente ese derecho.

El señor GUZMAN hace notar que en ese caso prefiere su indicación.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que el señor Guzmán —con toda la consideración que le merece— no ha planteado este asunto con el énfasis suficiente como para que los demás miembros de la Comisión puedan acompañarlo, porque ha comenzado por señalar que no está convencido y que requiere de clarificación. Personalmente —agrega— dio su opinión en el sentido de que, si se entregara exclusivamente al Estado la función de la seguridad social y su operación, es evidente que se estaría lesionando y lastimando la libertad individual.

El señor GUZMAN pregunta si piensan eso el señor Camiruaga y los demás miembros de la Comisión, pues, aunque sabe que no puede hacer interpelación en esta materia, quiere que lo comprendan en este punto, que, para él, es vital.

El señor ORTUZAR (Presidente) afirma que ese punto lo contestó el señor Silva Bascuñán.

El señor SILVA BASCUÑAN expresa que concurre a aprobar la indicación en los términos en que la Mesa la ha propuesto y en que todos están conformes, en el entendimiento de que no puede interpretarse sino de la manera como rectamente debe ser interpretada y que debe coincidir exactamente con lo que opina el señor Guzmán. Lo que ocurre —añade— es que cada precepto de la Carta Fundamental no puede, él solo, bastarse a sí mismo, y, como señalaba hace un instante, los aspectos técnicos están entregados al servicio de valores, y los valores asegurados en forma primordial en la Constitución son, precisamente, el marco en que tiene que moverse el bien común, considerando la función de los cuerpos intermedios. De manera, entonces, que le parece que esto está completamente asegurado, sobre esa base, y si se usara ese precepto con una comprensión distinta, atropellaría otros valores de la Carta Fundamental.

El señor EVANS expresa que no pretende, por cierto, llevar a un debate de ninguna naturaleza, pero que dará a conocer las siguientes observaciones.

En primer lugar, piensa que, en lo sustantivo, en lo esencial en esta materia de seguridad social, lo ideal, por las razones que muy bien sintetizó el señor Presidente, es que la operación del sistema, su administración, esté a cargo de los interesados, pues nadie mejor que ellos cautela intereses tan vitales como aquellos que implica el otorgarse prestaciones en los casos de necesidad que se han reseñado en esta indicación del señor Camiruaga. Se pregunta si puede lo ideal ser siempre realizado, en plenitud, en un medio social determinado, en una época determinada, y considera, sin ser técnico, que este anteproyecto de seguridad social es razonable, responde a ese ideal, pero cree oportuno preguntarse qué va a suceder el día de mañana si estas corporaciones fracasan —no lo desea, pues responden a su concepción de lo que debe ser la seguridad social—, pese a la tuición y al control que el Estado ejerza sobre sus funciones; si por desinterés de los propios afectados —cosa frecuente en este país, como en el caso de las juntas de vecinos, que responden a una realidad vecinal importante, y que sólo han funcionado en tiempos de agitación política—, estas corporaciones fracasan; si sucede que no se reúnen veinte mil miembros; si no contratan personal idóneo, pues si deben contratar el personal ejecutivo o técnico con autorización del Estado, pasan a convertirse en organizaciones paraestatales; o si se descubre tal cúmulo de irregularidades y arbitrariedades en su administración, ¿se echará marcha atrás en el sistema o se buscará un sistema mixto? Y en este caso, en que no serán corporaciones tan autónomas, sino mixtas, y en las cuales el Estado o alguna entidad, como la Superintendencia de Seguridad Social —si ésta gozara de autonomía administrativa—, participara o coparticipara en la administración, y se utilizara un sistema mixto, ¿se estaría vulnerando el principio de la subsidiariedad? Porque, a su juicio, consagrar la fórmula propuesta por el señor Guzmán —la comparte desde un punto de vista ideal—, en el orden práctico y en el evento que está señalando de un fracaso del sistema de corporaciones autónomas, implicaría que la subsidiariedad pasaría a desaparecer en los hechos, quedaría como letra constitucional, y en el campo operacional de la seguridad social el Estado pasaría a tener una gravitación tan fundamental que la acción de los particulares, por mucho que se la consagre como preferente, prioritaria, básica, esencial y primaria en la Constitución, habría desaparecido por la fuerza de los hechos.

Por eso —agrega—, en cuanto a la inquietud del señor Guzmán de que aquí está vinculado un principio de libertad política, piensa que, en el plano ideal, por cierto que hay comprometido un plano de libertad política, pues prefiere que una corporación formada por sus iguales sea la que le brinde socorro en caso de necesidad, en la seguridad de que no habrá con él discriminación por razones ideológicas, políticas, de credo, o de otra índole, que pudiera ejercer el día de mañana un estado totalitario o un gobierno arbitrario que administre el Estado. Cree, por este motivo, que lo ideal es que los interesados administren las corporaciones de seguridad social, pero declara que no se atrevería a congelar en el texto constitucional ese ideal de modo que se impida al Estado, el día de mañana, enfrentar con eficacia un eventual fracaso de las corporaciones o de la acción de los particulares en el campo operacional. Piensa que debe buscarse una fórmula que, expresando la inclinación por salvaguardar ese valor fundamental de libertad política que, evidentemente, está comprometido, manifieste la tendencia, la voluntad, pero no una imposición del constituyente, que impida en lo futuro abordar una solución de manera eficaz. Por eso prefiere una fórmula menos imperativa que la que propone el señor Guzmán, no obstante pensar que está comprometido el valor político que él señala y que están comprometidos también, sin duda alguna, principios de orden público económico. Pero

estima que en el campo de la seguridad social debe irse con un poco de mayor cautela, pues por algo hay un precepto —no sabe si es el número 4, 5 ó 6— según el cual la economía de la seguridad social está inserta, forma parte de la economía nacional, y cree que en la misma disposición se habla, a continuación, del principio de la subsidiariedad; pero primero se reconoce el hecho fundamental de que la economía de la seguridad social forma parte de la economía nacional. De modo que las dos cuestiones planteadas por el señor Guzmán las responde afirmativamente, pero, por las razones expuestas, no se atreve a llevar el precepto constitucional a una rigidez de tal naturaleza que pueda el día de mañana producir un desastre sin precedentes en materia de seguridad social, sea por motivos de medio social que no es del caso especificar, de idiosincrasia nacional o de actitud muy individualista de los chilenos frente a todo lo que signifique cooperación ante las situaciones que estas corporaciones deban enfrentar. Repite que no se atrevería a ser rígido en el texto constitucional, no obstante pensar que, en lo ideal, están comprometidos valores de carácter político y de orden público económico importantes. Por eso prefiere un precepto un poco más flexible.

El señor ORTUZAR (Presidente) comparte plenamente las opiniones del señor Evans y piensa que han contribuido a clarificar definitivamente el debate, y le reafirman, además, con vigor, en la conveniencia de la indicación formulada por la Mesa, que no es sino el trasunto de las sugerencias que se habían planteado. Estima que la congelación constitucional puede tener el inconveniente que el señor Evans ha señalado con mucha precisión, y, en cambio, aquí se está estableciendo el principio, pero se deja cierta flexibilidad y amplitud al legislador para que el día de mañana, de acuerdo con las circunstancias, lo interprete y ejecute en la forma más conveniente.

El señor GUZMAN considera que las intervenciones de los distintos miembros de la Comisión, y especialmente la del señor Evans, han tenido la virtud de señalar la concordancia unánime existente dentro de la Comisión en el sentido de los principios que deben inspirar este tema, y, al mismo tiempo, destacar el alcance y gravitación que se da a estos principios, lo cual se aviene perfectamente con la opinión inicial que formuló.

En realidad, cree que en este punto hay más bien un problema de presentación, y se da cuenta de que existe una especie de sensibilidad distinta entre él y los demás integrantes de la Comisión en torno de lo que se entiende por el principio de la subsidiariedad, porque, mientras él lo observa desde un ángulo exclusivamente cualitativo, el resto de la Comisión lo entiende desde un ángulo que combina lo cualitativo con lo cuantitativo. Explica que, para él, el hecho de que, en un momento dado, por falta de interés de los particulares, el Estado tenga toda la seguridad social en sus manos, no quiere decir que no siga siendo subsidiaria esa solución, como no deja de ser subsidiario el hecho de que tenga todos los establecimientos educacionales y todas las prestaciones de salud, si es que, en realidad, la motivación de esa acción es precisamente la deficiencia de los particulares en asumirla, la imposibilidad, la renuencia o la incapacidad para hacerlo. Piensa que ello no quita el principio, y éste sigue teniendo valor, pues si esa renuencia deja de existir y el interés de los particulares empieza a florecer, el Estado tiene el deber, en conformidad a este principio, de ir retrayendo su campo de acción para permitir el florecimiento de estas manifestaciones privadas. Por eso siempre ha entendido —y hubo un debate al respecto, al tratar otros preceptos— que el principio de la subsidiariedad no fija al Estado un límite cuantitativo, y que perfectamente lo habilita para que pueda, en un momento dado, ejercer la mayoría y hasta la eventual totalidad de la función de que se trata, si se dan las condiciones exigidas por la subsidiariedad. De manera que estima que los principios que aquí se han

expuesto serían enteramente compatibles con su indicación, porque la acción subsidiaria del Estado podría incluso cubrir la totalidad del sistema si existiera renuencia de los particulares a constituir estas corporaciones privadas autónomas. Comprende, sin embargo, que hay, tal vez, un problema de presentación o de imagen en el sentido de que el lector del texto constitucional se encontraría frente a una especie de norma imperativa que llama a la constitución de corporaciones privadas autónomas, que podrían no estar funcionando, y le costaría entender que esa disposición está siendo aplicada perfectamente por el hecho de que es la acción subsidiaria del Estado la que ha entrado a jugar en ese caso, cubriendo cuantitativamente una magnitud muy grande del sistema.

Expresa que, por razones de presentación del texto, se avendría a no insistir en su indicación, aunque deja constancia de que ella interpretaba absolutamente el criterio que ha resultado ser unánime de la Comisión. Lo que sí le parece vital es que la indicación de la Mesa contenga la expresión “preferente” que el señor Presidente insinuó en una de sus intervenciones, porque, tal cual está su texto, no logra en absoluto preservar lo que la Comisión desea cautelar, sino que faculta o posibilita al legislador para que establezca un sistema estatista.

Añade que el señor Silva Bascuñán expuso un argumento muy profundo en la doctrina constitucional, que es el de que las normas no pueden bastarse a sí mismas y deben entenderse dentro de una armonía del espíritu de todas las disposiciones y de todo el ordenamiento constitucional. Pero bien se sabe —agrega— lo difícil que es llegar a instancias jurisdiccionales para obtener la invalidación práctica por la vía de la inaplicabilidad, según nuestro sistema vigente o por algún otro medio que se establezca, de leyes aprobadas y dictadas de acuerdo con los mecanismos establecidos en la Carta Fundamental. Hace presente que el propio señor Silva Bascuñán ha recordado lo que cuesta en esta materia que los tribunales de justicia tengan una apertura de criterio para enjuiciar realmente el contenido de las leyes, precisamente, en función de su congruencia con los valores de justicia que la Constitución cautela y asegura.

Por ello, estima que una elaboración doctrinaria sería difícilmente eficaz en la práctica para impedir un eventual exceso del legislador, como el que él señala.

Admite que si dentro de la redacción propuesta por la Mesa —que en su espíritu es perfectamente congruente con la suya, aunque aquella tenga una imagen más aceptable para el grueso de la ciudadanía— se pudiera agregar alguna afirmación que subraye este criterio, unánimemente aceptado por la Comisión, él se sentiría mucho más tranquilo que si ello no ocurriera, porque, de lo contrario, simplemente estarían asilándose, como argumento en favor de nuestro criterio, en la historia fidedigna del establecimiento de la disposición, la que, en este caso, sería muy débil.

El señor SILVA BASCUÑAN sugiere sustituir el vocablo “preferente” por “necesaria”.

El señor GUZMAN estima que “necesaria” implicaría la idea de que puede ser una mínima parte, una concesión graciosa de un porcentaje mínimo de todo lo que constituye el sistema, lo que, para él, sería únicamente un sistema estatista, y, en cambio, la palabra “preferente” involucra un juicio de valor que, precisamente, tiende a sostener que el Estado entrará a actuar en cuanto falte la acción eficaz de los particulares para llevarla a cabo.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que, sin perjuicio de que la Comisión se pronuncie sobre la palabra “preferente”, quiere leer la indicación tal como podría quedar provisionalmente redactada, entendiéndose que con posterioridad se afinará su redacción: “Corresponderá al Estado formular la política de seguridad social, como, asimismo, su tuición y control, y asegurará el derecho de los particulares a efectuar su operación”.

El señor GUZMAN piensa que por ese camino se llega muy lejos, porque se está impidiendo la posibilidad de que el legislador establezca excepciones y prohíba intervenir al Estado, por lo que cree que la expresión “preferente” es más adecuada.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone decir, en ese caso, “derecho preferente a intervenir en su operación”.

El señor GUZMAN opina que es mejor expresar “derecho preferente a efectuar su operación”, o “a llevar a cabo su operación”, o “a desarrollar su operación”.

El señor OVALLE sugiere decir “intervenir en su operación”.

El señor EVANS estima que “intervenir en su operación” no es lo mismo que “efectuar su operación”, pues, “intervenir en su operación” podría consistir en nombrar dos consejeros en un Consejo integrado por doce miembros.

El señor ORTUZAR (Presidente) piensa que en estos términos, en principio, quedaría aprobada la norma.

El señor EVANS hace presente, para los efectos de la redacción, que no se debe establecer “Corresponderá al Estado formular la política de seguridad social, como, asimismo, su tuición y control”, sino “Corresponderá al Estado formular la política de seguridad social, como, asimismo, la tuición y control de su operación” o “de su funcionamiento”.

El señor ORTUZAR (Presidente) anuncia que la Mesa traerá afinada la redacción para la sesión próxima.

El señor EVANS formula, respecto de la indicación del señor Camiruaga, tres sugerencias: en primer lugar, suprimir en la tercera línea la expresión “todos”, porque basta decir “cualquier contingencia” para abarcar la significación de “todos”, y, además, como se lo hacía notar el señor Silva Bascuñán, la palabra “todos” aparece muy presuntuosa.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) acota que este vocablo tendía a precisar más lo que se entiende por integridad.

El señor EVANS estima, en segundo término, que el vocablo “específicamente” podría ser interpretado el día de mañana de manera restrictiva, por lo que propone reemplazarlo por “especialmente”, que permite la actuación del legislador frente a otras formas o situaciones contingentes.

Finalmente, sugiere suprimir los tres adjetivos “preventivas, reparadoras y recuperadoras”, porque son expresiones demasiado técnicas, cuyo alcance demandará mucho esfuerzo, y, en cambio, la

frase “correspondientes prestaciones” es lo suficientemente rica y comprensiva como para que sea necesario referirse a la naturaleza de las prestaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que, además, ello es propio de la ley, y solicita, en seguida, la anuencia de la Comisión para aprobar las tres indicaciones del señor Evans.

El señor OVALLE pregunta qué sentido habría en mantener la expresión “las correspondientes prestaciones”, si anteriormente ya se dijo que se deben satisfacer de modo “uniforme, solidario y suficiente los estados de necesidad, especialmente,...etcétera”. Le parece obvio que tal satisfacción se realiza mediante las correspondientes prestaciones.

El señor SILVA BASCUÑAN estima que la frase “las correspondientes prestaciones” tenía sentido con los adjetivos “preventivas, reparadoras y recuperadoras”, pero ahora no agrega nada.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone establecer: “La seguridad social deberá satisfacer de modo uniforme, solidario y suficiente, mediante las correspondientes prestaciones, los estados de necesidad,...”, etcétera.

El señor OVALLE cree que carece de sentido la frase “las correspondientes prestaciones”, pues es evidente que se alude a las acciones preventivas, reparadoras y recuperadoras, con lo cual se incurre en un verbalismo innecesario que no existe en la proposición primitiva, que es de su agrado.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la frase “las correspondientes prestaciones” tiene por objeto, a su juicio, señalar los mecanismos aplicables, pero estima que, desde un punto de vista técnico, tiene razón el señor Ovalle.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) hace saber que él no está de acuerdo con la supresión de los vocablos “preventivas”, “reparadoras” y “recuperadoras”, aunque se utilicen distintos términos, porque es importante señalar, precisamente, las tres funciones.

El señor OVALLE piensa que, en ese caso, es mejor decir: “mediante las correspondientes prestaciones preventivas, reparadoras y recuperadoras”.

El señor SILVA BASCUÑAN expresa que a la argumentación del señor Ovalle debe agregarse lo que explicó el señor Camiruaga, en orden a que la palabra “preventivas” es la clave para determinar el alcance de este deber, porque no siempre las acciones son únicamente reparadoras y recuperadoras, sino también preventivas. Estima que esta es la razón por la cual, como muy bien expresa el señor Ovalle, a la frase “las correspondientes prestaciones” se le añadió los tres calificativos mencionados, y le parece que deben mantenerse los tres adjetivos o bien suprimirse toda la frase final.

El señor EVANS hace presente que aceptaría mantener esos tres adjetivos si se le aclara un aspecto que, en seguida, indicará. Expresa que en cuanto a “preventivas”, no tiene inconveniente en incorporarlo al texto, pues le parece claro el término, pero no así “reparadoras y recuperadoras”, ya que, si bien la prestación reparadora se refiere a la compensación patrimonial, cabe preguntar si la prestación recuperadora se refiere a la reparación de la salud o a otro aspecto.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) explica que la prestación recuperadora se refiere a la rehabilitación para el trabajo, y agrega, en este mismo punto, que la

función preventiva procura que la contingencia no se produzca —que no se produzca el siniestro, dentro del concepto del seguro privado— y, si a pesar de todas las medidas preventivas se produjo la contingencia, la enfermedad o la cesantía, interviene la función reparadora. Finalmente —añade— puede suceder que un accidente o una enfermedad hayan producido invalidez, y en ese caso, aparece la función recuperadora en procura de la rehabilitación del individuo desde un punto de vista fisiológico y, algunas veces, con el fin de reeducarlo para cierto tipo de actividad.

El señor EVANS entiende que, según la explicación dada por el señor Camiruaga, la expresión “recuperadoras” implica la rehabilitación fisiológica y la reeducación para el trabajo.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) ratifica la síntesis conceptual hecha por el señor Evans.

El señor OVALLE estima que también puede incluirse en ese concepto la readaptación del cesante que ha perdido su capacidad para manejar los nuevos procedimientos técnicos.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) concuerda con el señor Ovalle y añade que esa situación es lo que se llama “cesantía estructural”.

El señor EVANS declara que, como están aclarados los conceptos mencionados, acepta que se mantengan.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone a la Comisión mantener la frase final, aprobar las dos indicaciones y suprimir los dos últimos incisos.

—Acordado.

El señor GUZMAN expresa que tiene otra indicación distinta respecto del inciso que se está discutiendo. Estima que al consagrar la Carta Fundamental la satisfacción de todos los estados de necesidad individual y familiares producidos por cualquier contingencia, a su juicio, es necesario reflexionar en cuanto a si no sería conveniente hacer una referencia a que esto debe ser determinado por el legislador, sin perjuicio de la enumeración que después se hace de algunos ejemplos específicos, porque, en virtud del precepto que se ha aprobado sobre la posibilidad de que cualquier persona ocurra a los tribunales para obtener la satisfacción de un derecho que aparezca conculcado y de que los tribunales podrán adoptar las medidas del caso, le parece que el término “estados de necesidad individual y familiares producidos por cualquier contingencia” es muy amplio y ni siquiera excluye, por lo menos, en su texto, la responsabilidad o culpabilidad que pueda surgir de parte de la persona, o bien la imposibilidad en que pueda verse el Estado de satisfacerla. Añade que quizás sería conveniente señalar que el legislador, si se trata de aquellos estados de necesidad individual o familiares producidos por cualquier contingencia, no pueda menos que considerar específicamente lo anterior, lo que aquí se da por vía de ejemplo. Señala esta inquietud suya de que los términos tan amplios para un concepto al mismo tiempo tan vasto como es el “estado de necesidad individual o familiar producido por cualquier contingencia”, en presencia de un artículo como el que se ha aprobado y al cual acaba de hacer referencia, podrían tener efectos prácticos bastante peligrosos.

El señor EVANS recuerda que hace algunos momentos dijo que le parecía conveniente reemplazar la expresión “la seguridad social” en el segundo inciso, para no repetirla, y hablar de que la ley estatuirá un sistema nacional que satisfaga de modo uniforme tales necesidades.

El señor OVALLE manifiesta su acuerdo con la proposición del señor Evans.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que el problema está resuelto, pues este inciso hay que entenderlo dentro del contexto de la disposición que se ha aprobado en cuanto se señala que corresponde al Estado, lógicamente que por la vía de la ley, formular la política de seguridad social, en la que quedará todo incluido. Repite que no se puede entender aisladamente este inciso, pues va a tener la limitación que señalará el legislador al establecer la política de seguridad social.

El señor GUZMAN estima que la política es el arte de gobernar, y, por lo tanto, de conducir a una institución o comunidad específica. En consecuencia, le parece que la política podrá ser cómo satisfacer el contenido de la seguridad social, pero, a pretexto de llevar a cabo una política sobre algo, no puede dejarse fuera el objetivo mismo —eso es lo grave—, porque entonces la persona podría decir que está en un estado de necesidad producido por una determinada contingencia y, por lo tanto, acudir a los tribunales para que se le solucione ese problema; y no hay política de salud que pueda estimarse válida si no prevé este estado de necesidad. Por ello considera indispensable consignar lo referente al legislador.

El señor OVALLE cree que este aspecto tiene íntima relación con un problema que ya se trató en lo atinente al derecho y a la libertad de trabajo, acerca del cual se adoptó una solución semejante a la propuesta por el señor Guzmán y que concreta el señor Evans. Piensa que no habría inconveniente y sería mucho más preciso que la Constitución dijera que la ley deberá consignar “un sistema de seguridad social que satisfaga tales y cuales cosas”, porque, en realidad, la Constitución contiene un mandato al legislador.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace saber que la indicación del señor Ovalle es para decir que “la ley contemplará un sistema de seguridad social que satisfaga de modo uniforme...”, etcétera.

El señor EVANS acota que es innecesaria la frase “de seguridad social”.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, con la anuencia de la Comisión, se aprobaría la indicación propuesta por el señor Ovalle, con exclusión de los términos “de seguridad social”.

—Acordado.

El señor SILVA BASCUÑAN hace presente al señor Guzmán que a él le está produciendo cierto temor el que, obsesionados con la idea o posibilidad de exigir la prestación en el orden judicial, se estén refiriendo demasiado los preceptos básicos de la Constitución al órgano que debe cumplir el mandato, con lo cual cree que se está disminuyendo la Carta Fundamental. Añade que se ha recordado muchas veces que ella debe contener una serie de principios básicos que van a obligar a todos, a las autoridades y a los gobernados, de manera que si la Comisión, respecto de todos estos preceptos básicos, los está nada más que adscribiendo a determinados órganos o mecanismos que

los van a poner en condiciones de ser cumplidos, está disminuyéndose la trascendencia de la Constitución con el afán algo obsesivo de su cumplimiento.

El señor EVANS disiente de la opinión del señor Silva Bascuñán, porque siempre la Constitución contiene una serie de materias de ley, no sólo en un artículo determinado, sino a través de toda su preceptiva, y nadie ha pretendido que la Constitución se haya minimizado.

El señor SILVA BASCUÑAN estima que, a su juicio, son dos tareas distintas establecer los principios de la Constitución y determinar qué órganos los van a ejecutar, lo que es otra materia diferente.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR

Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ

Secretario Subrogante

1.8. Sesión 206ª, celebrada en jueves 29 de abril de 1976

1. — Prosigue el debate del precepto relativo a la seguridad social.

-o-

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Asiste el Asesor Jurídico de la Superintendencia de Seguridad Social, don José Ramón Camiruaga Churruca.

Actúa de Secretario Subrogante, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que corresponde ocuparse de la indicación que se le había encomendado redactar a la Mesa en compañía del señor Camiruaga, y que comprendería todo el precepto relativo a la seguridad social, la cual diría:

“La Constitución asegura el derecho a la seguridad social”.

“Corresponderá al Estado, en conformidad a la ley, formular la política nacional de seguridad social, controlar el funcionamiento del sistema y asegurar el derecho preferente de los afiliados a efectuar su operación”.

“La ley establecerá un sistema de seguridad social que satisfaga de modo uniforme, solidario y suficiente los estados de necesidad individuales y familiares producidos por cualquier contingencia y,

especialmente, por las de maternidad, vejez, muerte, accidentes, enfermedad, invalidez, cargas familiares y desempleo mediante las correspondientes prestaciones preventivas, reparadoras y recuperadoras”.

Agrega el señor Ortúzar que la Superintendencia de Seguridad Social había sugerido la posibilidad de consignar un inciso que, a su juicio, le pareció impropio de la preceptiva constitucional, sin perjuicio de que estuviera contenido en la ley básica, y que diría:

“El sistema de seguridad social comprenderá un régimen de prestaciones de medicina social en dinero, en servicios y en especies”.

El señor SILVA BASCUÑAN señala que le parece que está bien expresada en esta indicación hecha por la Mesa, con la colaboración del señor Camiruaga, la idea debatida hasta el momento, y refleja en forma bastante precisa el resultado de esos debates.

Agrega que, desde un punto de vista gramatical, cree que hay una coma de más después de la palabra “prestaciones”, porque justamente para que haya prestaciones respecto de los tres adjetivos señalados no debe haber coma.

En cuanto al inciso final recién propuesto, lo considera demasiado reglamentario y, a su juicio, no es necesario un precepto constitucional, con la jerarquía que él tiene, para hacer posible y recomendable esa solución.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que, si le parece a la Comisión, se aprobaría el precepto con la supresión de la coma a que ha hecho mención el señor Silva Bascuñan.

Añade que desea hacer presente, además, una inquietud que le ha participado el señor Camiruaga, quien le ha señalado que es posible que, por las características especiales de las Fuerzas Armadas, sea menester consignar un sistema de seguridad social que en algunos aspectos sea diferente del sistema común, ya que como todos lo saben, existe allí el llamado a retiro y otras situaciones muy especiales, situaciones especialísimas de invalidez que requieren consignar u otorgar beneficios especiales antes de los plazos generales establecidos por la ley. Pero, en su concepto, la expresión uniforme no significa una igualdad o identidad absoluta, sino que las bases generales de la política sean las mismas y, naturalmente, tendrá que haber, en ciertos casos, alguna diferencia en lo que se refiere a beneficios, o a ciertas modalidades que tendrá que establecer el legislador.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia, de Seguridad Social) hace presente que ha comprobado que hay varias disposiciones en la actual Constitución que se refieren a la seguridad social, como por ejemplo, la del artículo 44, número 15, que dispone que “sólo en virtud de una ley se puede autorizar al Presidente de la República para que dicte disposiciones con fuerza de ley sobre regímenes previsionales del sector público”, como también, la del artículo 45 donde hay un precepto referente a la seguridad social entre las materias de ley cuya iniciativa corresponde exclusivamente al Presidente de la República; igual cosa sucede, agrega, con el artículo 72, número 9, donde se encuentra contenida la facultad del Presidente de la República para conceder jubilaciones, retiros y goce de montepío con arreglo a las leyes; lo mismo sucede con una gran cantidad de disposiciones referentes a la seguridad social contenidas en los artículos que se añadieron para favorecer a los trabajadores del cobre, entre las cuales se estableció el derecho a una indemnización por retiro, la

cual dentro del nuevo sistema de seguridad social cambiará, lo que implicaría, entonces, una modificación del texto constitucional. Por todo ello, pregunta si la Comisión las va a considerar en forma inmediata o cuando llegue a estas materias.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que todas estas materias tendrán que estudiarse cuando se aboquen al estudio de aquellas que son materia de ley y que, naturalmente, será necesario adecuarlas al precepto que ya se ha aprobado.

El señor CAMIRUAGA (Asesor de la Superintendencia de Seguridad Social) pregunta si convendría elevar al rango constitucional la irrenunciabilidad de los derechos laborales y los de seguridad social.

El señor SILVA BASCUÑAN observa que se ha estudiado el problema y se ha llegado a una conclusión negativa. Están de acuerdo en ello, pero no en colocarlo en la Constitución.

—El señor Camiruaga hace abandono de la Sala de la Comisión.

1.9. Sesión 393^a, celebrada en martes 4 de julio de 1978

La Comisión continúa el debate referente al Orden Público Económico

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto; Juan de Dios Carmona Peralta; Jaime Guzmán Errázuriz; Gustavo Lorca Rojas, y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Asisten, también, especialmente invitados, los señores Sergio de Castro, Ministro de Hacienda; Pablo Baraona, Ministro de Economía; y Roberto Guerrero, Fiscal del Banco Central de Chile.

Actúan, de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

-o-

ORDEN DEL DÍA

-o-

En seguida, el señor ORTÚZAR (Presidente) pone en discusión la materia relativa a la seguridad social, respecto de la cual se señala que está establecida de acuerdo con el principio de la subsidiariedad.

La señora ROMO sostiene que la redacción del precepto es contraria a tal principio, pues habla de que “la ley establecerá un sistema...” en lugar de consignar que “determinará un sistema”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) recuerda que el inciso anterior aseguraba el derecho preferente de los afiliados a efectuar la operación, sin especificar si el sistema era privado o de otra clase.

El señor BERTELSEN dice que comparte las aprensiones de la señora Romo, porque la expresión “sistema de seguridad social” alude a una uniformidad completa, con lo cual la acción preferente de los afiliados pierde parte de su significación, en circunstancias de que lo que aquí se desea es también aplicar el principio de la subsidiariedad, lo que implica que los interesados establezcan sus propios sistemas de seguridad social. Agrega que lo anterior tiene un sentido unívoco, en cuanto que si un organismo de seguridad social es más eficiente que otro, conseguirá mayor afiliación de los particulares y, por lo tanto, no puede una ley posterior establecer un régimen uniforme. Añade que, por lo demás, el vocablo “sistema” no es usual en Derecho Constitucional, y que, por consiguiente, ignora el alcance que tiene en la disposición.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara que, en esta materia, la Comisión oyó a los técnicos, entre ellos el señor Camiruaga, encargado de su estudio por parte del Gobierno, quien informó que lo que se deseaba era que la seguridad social sea uniforme, indiscriminatoria y solidaria, en el sentido de dar y recibir, a fin de satisfacer suficientemente las necesidades individuales o familiares, todo lo cual, a juicio de la Comisión, no se oponía a una intervención del sector privado, tanto más cuanto que se garantizaba el derecho preferente de los afiliados para efectuar sus operaciones a su elección.

El señor CARMONA estima que debe tenerse cuidado en la disposición que se apruebe, porque, a su juicio, en esta parte es donde más interesa el principio de la igualdad ante la ley, el cual se violaría al dejar entregado al arbitrio de los particulares la organización de diversos sistemas previsionales, ya que éstos aumentarían en grado superlativo.

El señor GUZMÁN advierte que precisamente el alcance de la palabra “uniforme” impediría el establecimiento de discriminaciones.

La señora ROMO hace presente que el espíritu de la nueva línea en materia de seguridad social tiende a que la persona tenga acceso al sistema que ella quiera, sin que ello implique la creación de un sistema uniforme, por lo cual los institutos previsionales que existan recibirán cotizaciones para distintos riesgos. Añade que, en su concepto y conforme a la redacción de la norma vigente, existe la posibilidad de un sistema único, sin diferenciaciones.

El señor ORTÚZAR (Presidente) anota que el principio de uniformidad consiste en que un mismo estado de necesidad debe ser satisfecho con una misma prestación y que el principio de suficiencia consiste en que la prestación debe bastar para satisfacer el estado de necesidad y que el medio esté adecuado al principio. Por último, informa que la solidaridad es un principio general de política social que rige, por tanto, muchas relaciones jurídicas, además de la seguridad social. Añade que, aplicando el principio en este campo, y por lo expuesto, puede ser formulado expresando que el concepto de la solidaridad consiste en que la persona protegida por la seguridad social debe dar, según su capacidad, y recibir, según su necesidad,

La señora BULNES consulta si la intención de los señores Ministros es que puedan existir distintos sistemas previsionales o solamente uno, opinión que le parece importante conocer para el debate posterior.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) sostiene que el Estado debe garantizar a las personas una mínima pensión cuando ya no estén en edad o en condiciones de trabajar, y que la gente que

esté por encima de ese mínimo debe tener amplias posibilidades para organizarse en la forma que lo desee, sistema que implica una parte obligatoria y otra voluntaria.

El señor CARMONA piensa que si no se establece uniformidad existe el riesgo de que cada sector presente peticiones para el mejoramiento de su respectivo sistema, con lo cual se podrían tener múltiples previsiones, conforme al poder de los gremios.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) aclara que la idea es que cada cual haga su propio sistema, sin que por ello exista ninguno en especial. Añade que si un gremio quiere imponer 30% en vez del 15% establecido, lo podrá hacer sin impedimentos, sobre todo cuando lo haga posible a través del nivel de sus remuneraciones.

La, señora ROMO estima que los gremios van a tener gran importancia en la formación de los esquemas futuros de seguridad social, por cuanto serán la contraparte de las empresas, pero sin que vayan a ser determinantes en la fijación de las tasas de aumento de remuneraciones o cotizaciones previsionales.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima que, en todo caso, será necesario un estudio más lato de la disposición, sin perjuicio de formular proposiciones concretas que digan relación al principio general que debe informar la materia.

—Queda pendiente el debate sobre este tema.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR,
Presidente.
RAFAEL EYZAGUIRRE E.,
Secretario.

1.10. Sesión 403ª, celebrada en martes 18 de julio de 1978

— Normativa constitucional sobre Orden Público Económico.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Sergio Díez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Concurren, también, el señor Subsecretario de Previsión Social don Alfonso Serrano y el Superintendente de Seguridad Social, don Ricardo Smith.

Asiste, además, el señor Fiscal del Banco Central, don Roberto Guerrero Del Río.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DÍA

Normativa constitucional sobre Orden Público Económico.

Precepto relativo a la Seguridad Social.

El señor ORTÚZAR (Presidente) informa que en sesión pasada todas las disposiciones relativas al Orden Público Económico fueron despachadas por la Comisión, salvo la referente a la seguridad social, materia sobre la cual se presentaron dos indicaciones: una, por los señores Subsecretario de Previsión Social y Superintendente de Seguridad Social, y la otra, por los Ministros del sector económico del Gobierno. Agrega que la primera indicación dice:

“La Constitución asegura a todos los habitantes”

“El derecho a la seguridad social.

“La ley regulará todo lo concerniente al ejercicio de este derecho, estableciendo un sistema único y uniforme que, consagrando prestaciones básicas, adicione entre sus principios fundamentales los de subsidiariedad e integración con la economía del país.

“La acción del Estado estará dirigida a garantizar el funcionamiento del sistema y a crear condiciones generales e igualitarias para el desarrollo de mecanismos de protección complementarios de aquél”.

En seguida, da lectura a la segunda indicación:

“La Constitución asegura a todos los habitantes”:

“El derecho a afrontar los estados de necesidad individuales y familiares producidos por cualquier contingencia, tales como las de maternidad, vejez, muerte, accidente, enfermedad, invalidez, cargas familiares y desempleo.

“Los particulares podrán darse libremente, los sistemas de Seguridad Social que estimen convenientes.

“La ley creará las condiciones, que aseguren el buen funcionamiento de los mismos.

“Sin embargo, todos los sistemas deberán otorgar aquellos beneficios mínimos que establezca la ley, que satisfagan los estados de necesidad individuales y familiares, producidos por aquellas contingencias que ella determine, mediante las correspondientes prestaciones preventivas, reparadoras y recuperadoras. El Estado garantizará el acceso de todos los habitantes a dichos beneficios mínimos”.

El señor SERRANO (Subsecretario de Previsión Social) explica que el análisis del N° 21, del artículo 1°, del Acta Constitucional N° 3 —que a su modo de ver otorga excesiva injerencia estatal, sin quedar claro el principio de la subsidiariedad ni tampoco la libertad de los particulares en materia de seguridad social—, y la indicación formulada por el equipo económico del Gobierno, condujo a precisar los principios fundamentales que sobre el particular debieran incorporarse en la Constitución. Al respecto, dice que primeramente debiera existir un sistema básico y obligatorio de protección para

todos los habitantes, permitiendo a los particulares la libertad de efectuar ahorros que los protejan contra los mismos u otros riesgos a un nivel superior.

Señala que incluso es conveniente que la ley o el Estado obliguen a hacer un ahorro adicional, forzoso, pero siempre que exista libertad para escoger el instrumento correspondiente y para afiliarse en alguna institución.

Manifiesta que, por otra parte, desea evitarse la anarquía previsional y que la Constitución permita dictar disposiciones legales que establezcan sistemas de cotización o de financiamiento diferenciado para ciertos grupos de particulares, en los que una persona quedaría incluida por el solo hecho de pertenecer a ellos.

Expresa que la norma constitucional debe tener la amplitud suficiente como para consagrar un sistema básico que otorgue prestaciones mínimas y uniformes a quienes cumplen determinados requisitos, y un régimen complementario que asegure pensiones de monto superior. Hace presente que la ley podría velar por la uniformidad, en el sentido de que las prestaciones deben calcularse y otorgarse en la misma forma, pero que éstas no tienen que ser necesariamente iguales, lo que implicaría que el ahorro adicional no fuera demasiado grande.

Sostiene que, al hablarse de un sistema “único y uniforme”, se defiende el principio fundamental de la unidad administrativa, de financiamiento y de las prestaciones que se concedan, pues sería ilógico que existieran varios sistemas básicos. Agrega que la uniformidad significa que los beneficios frente a determinadas contingencias se calculan de la misma manera y no que son de un monto uniforme.

Dice que la subsidiariedad se relaciona con el hecho de que el párrafo siguiente dispone que la acción del Estado se dirigirá a garantizar el funcionamiento del sistema y a crear condiciones generales e igualitarias para el desarrollo de mecanismos de protección complementarios de aquél, de manera que el Estado no estará encargado de la gestión de los entes administrativos, y los particulares y las organizaciones intermedias tendrán bastante libertad para actuar en este campo.

Señala que el principio de la integración con la economía del país puede interpretarse de diferentes maneras, pero que se trata de que la seguridad social esté en armonía con la política económica general y de que la legislación respectiva concuerde con esta última, experimentando un desarrollo compatible con el de la economía del país.

Explica que el segundo párrafo permite a las personas participar en sistemas de protección complementarios y dispone que es deber del Estado crear las condiciones para que ellos progresen.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta qué se entiende por “mecanismos de protección complementarios”, ya que es posible que la terminología no resulte clara para un lego.

El señor SERRANO (Subsecretario de Previsión Social) expresa que, si el sistema básico asegura una pensión que no excede de dos ingresos mínimos, por ejemplo, podría aumentarse ese monto en el caso de haber ganado una remuneración superior durante la vida activa, y ello permitiría complementar lo que resulta insuficiente.

El señor ORTÚZAR (Presidente) destaca la conveniencia de escuchar al señor Fiscal del Banco Central, a fin de saber si la redacción propuesta, a pesar de ser diferente a la formulada por el sector económico, es aceptable.

El señor DÍEZ concuerda básicamente con la exposición del señor Serrano, pero no con el texto que se sugiere, ya que se presta para ambigüedades. Opina que el principio de que la ley establecerá un sistema único y uniforme está en contradicción con el desarrollo de regímenes complementarios.

Afirma que es mejor hablar de que la Constitución asegura a todos los habitantes el derecho a la seguridad social; que la ley regulará todo lo concerniente al ejercicio de este derecho y que establecerá un sistema que consagre prestaciones básicas uniformes y obligatorias, y respetará el principio de subsidiariedad y la integración con la economía del país; y que la acción del Estado estará dirigida a garantizar las prestaciones básicas del sistema y a crear las condiciones que favorezcan el desarrollo de regímenes de protección complementarios de aquél. Advierte que, de otro modo, lo anterior se prestaría para emprender cualquier tipo de aventuras económicas con la garantía del Estado, el cual sólo adoptará las medidas que, como es lógico, guarden relación entre las prestaciones básicas y las imposiciones. Concluye que cada individuo debe correr el riesgo de afiliarse a los sistemas que ofrezcan beneficios adicionales, de acuerdo con las posibilidades que plantea la libre competencia.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) opina que existe consenso respecto de los principios. Tal como lo ha manifestado el señor Subsecretario de Previsión Social, piensa que la Constitución debe garantizar a todos los habitantes el otorgamiento de beneficios mínimos, y que debe quedar en claro que no se trata de un sistema estatal de seguridad social, de acuerdo con la regla de que los particulares pueden proporcionarse beneficios complementarios.

Teme que la última redacción propuesta induzca a creer —destaca que requiere de muchas explicaciones adicionales para precisar el sentido exacto de lo que se quiere—, a la primera lectura, que el sistema es único y estatal, lo que la Comisión estaría en mejores condiciones de corregir, porque es preferible que el espíritu quede reflejado en el texto, a su juicio, y no en las actas.

El señor DÍEZ observa que, si la Constitución consagra un sistema único, termina la libertad.

El señor ORTÚZAR (Presidente) dice que sería necesario aclarar que un sistema privado también podría otorgar, perfectamente, las prestaciones básicas.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) plantea que esta redacción, modificada en los términos que señaló el señor Díez, es mejor que la propuesta originalmente, ya que es más breve y hace innecesario presentar otra más afinada que se había preparado.

El señor CARMONA manifiesta su desacuerdo con el fondo y la forma de las proposiciones presentadas por considerar profundamente peligroso el sistema contenido en ellas, y hace presente su aspiración de que la Carta Fundamental garantice a los menos pudientes un mínimo de seguridad.

El señor DÍEZ aclara que el sistema pueden establecerlo el Estado o la ley, pues se dice que “La ley regulará todo lo concerniente al ejercicio del derecho; establecerá un sistema que consagre uniformes prestaciones básicas obligatorias y respetará los principios fundamentales de subsidiariedad e

integración con la economía del país”. Agrega que se ha usado la expresión “garantizar” porque no sólo el Estado puede participar a través de un sistema estatal, sino que también pueden hacerlo los particulares adhiriéndose a sistemas privados que garantizará el Estado, de manera que si se autoriza el funcionamiento de uno de aquellos, éste deberá adoptar todas las medidas y resguardos financieros para garantizar las prestaciones mínimas obligatorias y crear los medios de protección a las prestaciones complementarias.

El señor CARMONA reitera que, a su juicio, la prohibición al Estado para intervenir radica en que el precepto habla de “garantizar” y de “crear condiciones”. Agrega que tales conceptos no permiten al Estado intervenir en forma activa, sino, lisa y llanamente, afianzar lo que los particulares emprendan en materia previsional. Dice no ver la posibilidad de que el Estado pueda crear un sistema.

El señor DÍEZ aclara que, al establecer el principio de subsidiariedad del Estado, se está consignando que lo que no cubran los particulares lo tiene que desarrollar el Estado.

El señor ORTÚZAR (Presidente), considerando que hay acuerdo en los conceptos básicos y que las discrepancias son sólo de forma, pide facultar a la Mesa para dar una redacción adecuada al precepto. Además, en el ánimo de que la Comisión conozca los diferentes puntos de vista, considera necesario dar a conocer la disposición que propone el señor Fiscal del Banco Central, que dice:

“La Constitución asegura a todas las personas el derecho a la seguridad social. La ley establecerá aquellos beneficios mínimos y uniformes que deberá otorgar mediante el financiamiento que señale para satisfacer los estados de necesidad individuales y familiares producidos por aquellas contingencias que ella determine, tales como las de maternidad, vejez, muerte, accidentes, enfermedad, invalidez, cargas familiares y desempleo, mediante las correspondientes prestaciones preventivas, reparadoras y recuperadoras. El Estado garantizará el acceso a todos los habitantes a dichos beneficios mínimos y la libertad de afiliación a cualquiera entidad u organismo que aseguren el otorgamiento de ellos.

“Los particulares podrán otorgarse y financiarse libremente aquellos beneficios que determinen por sobre los mínimos establecidos, dentro de los marcos que una ley general también señale, o cualquiera otra forma, cuando proceda. La ley creará las condiciones que aseguren el buen funcionamiento del sistema”.

El señor SERRANO (Superintendente de Seguridad Social) dice que actualmente se está estructurando todo un proyecto de seguridad social que funciona sobre la base de ciertos principios, y que la antigua redacción del Acta Constitucional N° 3 prácticamente resumía lo consignado en ese proyecto. Agrega que, de lo que se trata es de ampliarlo para que tengan cabida las prestaciones básicas —que no serán únicas, sino de un monto mínimo y máximo— y de que no haya inconveniente para que sobre ellas se establezcan otros beneficios complementarios.

El señor ORTÚZAR (Presidente) cree que existe acuerdo e identidad de conceptos entre quienes han formulado las proposiciones y la manera de pensar de los miembros de la Comisión. Añade que a ésta le interesa que la Constitución asegure un sistema básico o mínimo, y obligatorio, que puede ser estatal o particular, y que sobre él los particulares puedan establecer otros sistemas que otorguen beneficios adicionales.

El señor BERTELSEN estima que lo que se asegura es un nivel mínimo y uniforme de prestaciones y no un sistema determinado, con el objeto de evitar las graves violaciones cometidas contra el principio de igualdad en el pasado, y que, aparte ese nivel mínimo obligatorio, se puedan establecer otros regímenes en que tengan mayor injerencia los sectores interesados.

El señor DÍEZ pregunta si habría acuerdo con la siguiente redacción: “La ley regulará todo lo concerniente al ejercicio de este derecho, establecerá uniforme prestaciones básicas obligatorias y respetará los principios sobre subsidiariedad e integración con la economía del país.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace notar que hasta ahora la Comisión no ha empleado en precepto alguno de la Carta Fundamental los términos “principio de subsidiariedad”, si bien los ha consagrado plenamente desde el ángulo conceptual. Cree que tal vez sería preferible decir que “Los particulares podrán darse libremente los sistemas de seguridad social que estimen convenientes, siempre que se ajusten a las prestaciones mínimas básicas”.

El señor GUZMÁN, apuntando a la redacción del precepto, atribuye mucha importancia a la diferencia hecha por el señor Bertelsen entre “garantizar un sistema” y “garantizar prestaciones”, y añade que de lo expresado por los señores Serrano y Guerrero, fluye nítidamente que la norma debe referirse a “prestaciones” y no a “sistemas”.

Concuera con el señor Ortúzar en cuanto a la inconveniencia de usar la expresión “subsidiariedad”, convencido de que es lógico que los textos constitucionales se remitan al contenido de los principios y no a su enunciación.

Se declara contrario a consagrar ejemplos de los estados de necesidad y a incluir referencias a los distintos tipos de prestaciones, basado en que su desarrollo corresponde a la doctrina y a la cátedra; y por ello propugna una redacción más escueta, que hable siempre de “prestaciones por estados de necesidad”, sin detallar de qué tipo son aquellas ni las causas de éstos.

Finalmente, manifiesta dudas en cuanto a la procedencia de establecer en el texto fundamental la integración que la legislación en materia de seguridad social debe tener con la economía del país, porque, si bien se trata de un principio de buen sentido indiscutible, es impropio de un texto constitucional y no se divisa qué efecto jurídico podría derivarse de su consagración. Advierte que por esa vía sería factible entender que se está abriendo la facultad de recurrir de inconstitucionalidad o de inaplicabilidad, según el caso, respecto de una ley sobre seguridad social por estimarse que no armoniza con la legislación económica o con la política económica en práctica, lo que, a su juicio, desnaturalizaría completamente las funciones de los órganos jurisdiccionales.

La señora BULNES, tocante a la norma que menciona el principio de subsidiariedad, reitera su posición —sostiene que ha sido invariable durante su desempeño en la Comisión— contraria a las disposiciones de carácter programático. Basada en que el precepto que dice “La acción del Estado estará dirigida a garantizar el funcionamiento del sistema y a crear condiciones generales e igualitarias para el desarrollo de mecanismos de protección complementarios de aquél” implica simplemente un programa de acción del Estado, propicia limitar el artículo a su parte inicial, de manera que primero se asegure a todos los habitantes el derecho a la seguridad social y luego se establezca que “La ley regulará todo lo concerniente al ejercicio de este derecho, estableciendo un

sistema único y uniforme, consagrando prestaciones básicas obligatorias”. A su juicio, es innecesario referirse a cómo debe ser la acción del Estado y a los principios que deben respetarse en el desarrollo de ésta.

El señor ORTÚZAR (Presidente) cree indispensable decir que los particulares podrán darse libremente los sistemas de seguridad social que estimen convenientes y siempre que cumplan con las prestaciones básicas mínimas establecidas por la ley.

La señora BULNES concuerda en que sería un complemento necesario.

El señor LORCA considera imprescindible preceptuar en la forma más enfática posible que el Estado garantizará el acceso de todos los habitantes a los beneficios mínimos. Funda su apreciación en el hecho de que es factible que los sectores sociales más influyentes o los grupos gremiales más importantes puedan, merced a sus mayores recursos, darse una previsión satisfactoria a través de instituciones muy bien organizadas, y que, en cambio, la gente más modesta, a la que debe protegerse más fuertemente, quede en la más absoluta indefensión en el plano previsional.

Solicita dejar constancia en actas de que tienen la obligación de otorgar resguardo no sólo a tales grupos, sino también al sistema de seguridad social de las clases más necesitadas.

El señor DÍEZ propone la siguiente redacción: “La ley regulará todo lo concerniente al ejercicio de este derecho, y establecerá uniformes prestaciones básicas obligatorias.

“La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes a dichas prestaciones básicas, tanto si se prestan a través de instituciones públicas como privadas, y a crear condiciones que favorezcan el desarrollo de mecanismos de protección complementaria”.

El señor SMITH (Subsecretario de Previsión) manifiesta dudas en cuanto al empleo de la palabra “uniformes” por cuanto, desde el punto de vista de la seguridad social, el principio de la uniformidad está relacionado con el derecho. Añade que de esa redacción podría desprenderse que se trata de prestaciones de monto único, las que pueden concebirse en determinadas situaciones como en el caso de las pensiones, pero que es difícil hacerlo en el de los subsidios.

El señor DÍEZ aclara que la expresión “uniformes prestaciones básicas obligatorias” significa que la ley puede establecer una escala de prestaciones, y que ésta debe ir en una graduación uniforme.

La señora ROMO destaca que el proyecto de seguridad social se planteó sobre la base de que habrá amplia libertad para que los particulares elijan el sistema que deseen, y que el Estado debe proteger a quienes poseen menores recursos y menor poder de presión. Añade que para ello deberá establecer una fórmula mínima de prestaciones aplicable a cualquier sistema, pero no un sistema estatal único.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere aprobar en principio la redacción propuesta por el señor Díez, y facultar a la Mesa para proceder a su revisión, en colaboración con su autor.

La señora BULNES opina que dicha proposición sólo debería decir “la ley regulará todo lo concerniente al ejercicio de este derecho”, y, en el inciso segundo, “y deberá garantizar dichas

prestaciones básicas, tanto si se prestan a través de instituciones públicas como privadas”. Considera que no debe consignarse la acción del Estado, porque no puede haber una exigencia al respecto.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que hay acuerdo sobre tales puntos, y que por ello sugirió facultar a la Mesa para dar al inciso su redacción definitiva.

El señor GUZMÁN estima que se ha llegado a un acuerdo sobre la materia y que, aparte los reparos que le merece el término “mecanismo” cuyo empleo en la Constitución no lo satisface, sólo desea que se tome en consideración que, si la exigencia se deja referida únicamente a la ley, ello podría aparecer restrictivo de otras manifestaciones jurídicas, a través de las cuales el Estado se expresa, y que deben complementar la acción de la ley en la finalidad que se señala. Dice compartir el pensamiento de la señora Bulnes en el sentido de que se trata de una obligación que debe quedar consignada en forma jurídica, pero agrega que así como no se puede exigir la dictación de una ley si el legislador no lo hace, también vale la objeción en el caso de que el Estado no realice esa acción.

Estima que en la redacción debe quedar precisada la idea del señor Díez en cuanto a que, más allá de la ley, toda la acción del Estado, a través de sus distintas entidades, debe tender a los objetivos señalados.

El señor DÍEZ destaca que, a su juicio, la acción del Estado es un concepto mucho más amplio que la ley, ya que ésta es una de las formas que reviste aquella. Aclara que pretende establecer en la Constitución, en forma obligatoria, que la acción del Estado estará dirigida a garantizar el goce de las prestaciones mínimas.

La señora BULNES manifiesta que lo dicho por el señor Díez la reafirma en su idea de garantizar la existencia de prestaciones básicas a las cuales recurran los sectores que las requieran. Agrega que, para mejor funcionamiento del sistema, es necesario que ello quede entregado a la ley y no radicado en simples disposiciones administrativas o que puedan emerger de otro tipo de normas, sin dejar de considerar que contra la ley se puede recurrir de inaplicabilidad, aparte el hecho de que, por provenir de los organismos legislativos, implica verdadera protección para los sectores afectados.

El señor DÍEZ advierte que el inciso primero del artículo propuesto establece que la ley regulará lo concerniente al ejercicio del derecho, con prestaciones uniformes básicas obligatorias.

— Sobre la base del total acuerdo que se produce, la Mesa queda facultada para dar la redacción final al inciso.

-o-

— Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR
Presidente
RAFAEL LARRAÍN CRUZ
Prosecretario

1.11. Sesión 412ª, celebrada en jueves 7 de septiembre de 1978

Análisis del articulado del anteproyecto de Nueva Constitución.

Se inserta como anexo el texto del articulado discutido en esta sesión.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta y Gustavo Lorca Rojas.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

-o-

ANEXO

-o-

17. — El derecho a la seguridad social.

La ley regulará todo lo concerniente al ejercicio de este derecho y establecerá prestaciones básicas uniformes de carácter obligatorio.

La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de dichas prestaciones básicas, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, y a crear las condiciones que favorezcan el otorgamiento de beneficios complementarios.



2. Actas Oficiales del Consejo de Estado

2.1. Acta de la sexagésima cuarta (64ª). Sesión celebrada el 23 de enero de 1979.

En Santiago, a 23 de Enero de 1979, siendo las 17:00 horas, se reúne el Consejo de estado bajo la presidencia del titular don Jorge Alessandri Rodríguez y con asistencia de los siguientes Señores Consejeros: Don Enrique Urrutia Manzano, General de Ejército (R) Don Oscar Izurieta Molina, Almirante (R) Don Ramón Barros González, General del Aire (R) Don Renato García Vergara, General de Carabineros (R) Don Vicente Huerta Celis, Don Juan de Dios Carmona Peralta, Don Hernán Figueroa Anguita, Don Juvenal Hernández Jaque, Don Enrique Ortúzar Escobar, Don Carlos Francisco Cáceres Contreras, Don Pedro Ibáñez Ojeda, Don Guillermo Medina Gálvez, Doña Mercedes Ezguerra Brizuela y Don Juan Antonio Coloma Correa.

Excusaron su inasistencia los Consejeros Señores Gabriel González Videla (Vicepresidente) y Julio Philippi Izquierdo, por hallarse ausentes de Santiago.

Asisten, también, el Secretario y el Prosecretario abogados Señores Rafael Valdivieso Ariztía y Arturo Marín Vicuña, respectivamente.

TABLA

Acta. — Se aprueba el acta de la 63ª sesión, celebrada al 16 de Enero en curso.

-0-

Consulta sobre el anteproyecto de Reforma Constitucional. — El Señor presidente pone en discusión el Nº17 del artículo 19 del anteproyecto, que asegura a todas las personas, en su inciso primero, “el derecho a la seguridad social”, y ofrece la palabra a su respecto.

El Señor Ibáñez manifiesta que, en su opinión y como ya lo ha expresado otras veces, todos estos denominados “derechos”, que en verdad constituyen sólo obligaciones del Gobierno, deberían agruparse en otro lugar del texto constitucional.

—Se deja testimonio de este juicio del Señor Consejero y se aprueba el inciso por unanimidad.

Se lee y somete a discusión el inciso segundo del Nº17, según el cual “la ley regulará lo concerniente al ejercicio de este derecho y establecerá prestaciones básicas uniformes de carácter obligatorio”.

El Consejero Señor Ibáñez piensa que cabría dar a este precepto una redacción más breve y exacta, como podría ser, por ejemplo: “La ley establecerá prestaciones sociales básicos y uniformes”, a lo que la Señora Ezguerra observa que tal cual está le parece a ella lo bastante claro, opinión a la que el Señor Ortúzar agrega que, en realidad, la disposición comentada se refiere a dos casos: a regular el ejercicio de este derecho”; Don Juvenal Hernández concuerda con esta indicación, pero, además, es partidario de suprimir la frase que sigue, y de referir todo el inciso tercero al “goce de las prestaciones básicas”.

Le sigue un debate en el que se proponen y analizan diversas alternativas en cuanto al mayor o menor alcance que debe darse al texto disentido. El Señor Ortúzar explica que en su rechazo o aceptación está en juego el principio de subsidiaridad, ya que la frase observada tiende a aclarar que por sobre las “prestaciones básicas “no hay inconvenientes para que instituciones privadas puedan crear condiciones más favorables todavía; en tal caso; termina diciendo, queda entendido que el estado debe apoyar el otorgamiento de esos beneficios complementarios, sin oponerse a ellos ni establecer patrones rígidos a su respecto.

El Señor Presidente señala que la existencia de entidades privadas que puedan ofrecer mejores beneficios atenta contra los derechos de la colectividad, citando en apoyo de su afirmación el caso de las “cajas de compensación”, las que a su juicio atentan contra los principios de la seguridad social, pues, gracias a ellas, algunos grupos con remuneraciones más altas que la generalidad reciben prestaciones superiores a las percibidas por la mayoría de la población. Esto, como otros beneficios, entre los cuales menciona los concedidos a la mujer embarazada, se traducen en lo que se ha dado en llamar “efectos perversos de la legislación social”, pues al crearse beneficios aparentemente excepcionales para un grupo, a la postre se le perjudica, y con él a otros. En su opinión, y en materia de seguridad social, las normas deben ser rígidas e iguales para todos, pues si se la deja en el campo de la libre iniciativa, se traducen en mayores descuentos, con el consiguiente aumento de jornales y perjuicios para los más pobres.

—A continuación y sobre la base del planteamiento formulado por el Señor presidente, precisan sus puntos de vista los Consejeros Señora Ezguerra y Señores Ortúzar e Ibáñez, expresando también sus ideas sobre el particular los Señores Coloma y Cáceres. El debate se centra sobre la conveniencia o inconveniencia de consagrar institucionalmente la existencia de distintos servicios y regímenes de seguridad social y, después de discutirse diversas indicaciones de los Señores Hernández e Ibáñez y Señora Ezguerra, relativas a la redacción del inciso, se acuerda, por unanimidad, sustituir el último inciso del artículo 19, N°17, por el siguiente:

“La acción del estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes y carácter obligatorio, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. El Estado supervisará su correcto funcionamiento”.



3. Texto original de la Constitución Política de la República

3.1. Decreto Ley N° 3.464, Artículo 19 numeral 18°

<u>Tipo Norma:</u>	Decreto Ley N° 3.464
<u>Fecha Publicación:</u>	11-08-1980
<u>Fecha Promulgación:</u>	08-08-1980
<u>Organismo:</u>	MINISTERIO DEL INTERIOR
<u>Título:</u>	APRUEBA NUEVA CONSTITUCION POLITICA Y LA SOMETE A RATIFICACION POR PLEBISCITO
<u>Tipo Versión:</u>	Texto Original De: 11-08-1980
<u>URL:</u>	https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=7129

DECRETO LEY:

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE

-o-

CAPITULO III

De los Derechos y Deberes Constitucionales

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

-o-

“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;”

4. Texto vigente de la Constitución Política de la República

4.1. Decreto N° 100, Artículo 19 numeral 18°

<u>Tipo Norma:</u>	Decreto N° 100
<u>Fecha Publicación:</u>	22-09-2005
<u>Fecha Promulgación:</u>	17-09-2005
<u>Organismo:</u>	MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA
<u>Título:</u>	FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE
<u>Tipo Versión:</u>	Última Versión De: 26-03-2020
<u>URL:</u>	https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=242302

DECRETO:

Fíjase el siguiente texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República:

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE

-o-

CAPITULO III

De los Derechos y Deberes Constitucionales

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

-o-

“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;”