

INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 19.539, permitiendo a los pensionados de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile y de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, incorporarse a Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

BOLETÍN N° 7.441-13

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene el honor de informar respecto del proyecto de ley de la referencia, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República, señor Sebastián Piñera Echenique.

Cabe destacar que este proyecto fue discutido sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación.

NORMA DE QUÓRUM ESPECIAL

Se hace presente que el numeral 1 del artículo 1° del proyecto de ley debe ser aprobado con quórum calificado, por cuanto regula el ejercicio del derecho a la seguridad social, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 19, N° 18, de la Constitución Política de la República, en relación a lo establecido en el artículo 66, inciso tercero, de esa Carta Fundamental.

ASISTENTES

A una o más sesiones en que la Comisión estudió esta iniciativa de ley asistieron, además de sus miembros, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Subsecretario de Previsión Social, señor Augusto Iglesias, y el asesor legislativo de dicho Ministerio, señor Francisco del Río. Asimismo, concurrieron la Superintendente (S) de Seguridad Social señora Lucy Marabolí, y el Jefe del Subdepartamento Actuarial de dicha Superintendencia, señor Emilio Torres. Del Ministerio de Defensa Nacional, asistió el asesor legislativo, señor Andrés Tavorari.

Del mismo modo, asistieron, especialmente invitadas a exponer sus puntos de vista en torno al proyecto de ley en estudio, las siguientes entidades, representadas del modo que sigue:

El Ejército de Chile, representado por el Comandante General del Personal y de Industria Militar e Ingeniería, General

de División, señor José Pedro Valdivieso Laso, y por el Mayor (J), Jefe de la Asesoría Jurídica del Comando General del Personal, señor Ramón Huidobro Salas.

La Armada de Chile, representada por el Vicealmirante, Director del Personal, señor Jorge Ibarra Rodríguez, y por el Capitán de Navío, señor Jorge Terzago Cuadros.

La Fuerza Aérea de Chile, por intermedio del Comandante del Comando de Personal, General de Aviación, señor Hugo Peña Leiva; del Director de Personal, Coronel de Aviación (AD), señor Luis Araya Anders, y del abogado asesor, señor Jorge Guajardo Quintero.

La Asociación Gremial Nacional de Pensionados de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile en Retiro y Montepíos, representada por su Presidente, señor César Cereceda, acompañado por el Secretario General, señor Mario Alvarado, por el Tesorero, señor Reinaldo Silva, y por los Directores, señores Jaime Uribe y José García.

OBJETIVO DEL PROYECTO

En lo fundamental, permitir que los pensionados de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile y de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, se incorporen a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, dándoles acceso a los regímenes de la ley N° 18.833, en materia de prestaciones de crédito social, esto es, créditos en dinero, prestaciones adicionales, consistentes en dinero, especies y servicios y prestaciones complementarias o beneficios de bienestar social.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- La ley N° 19.539, que otorga reajuste extraordinario, bonificaciones y beneficios que indica, a pensionados que señala.

2.- La ley N° 18.833, que establece un nuevo estatuto general para las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (C.C.A.F.).

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

MENSAJE DEL EJECUTIVO

El Mensaje que origina esta iniciativa, fundamenta su propuesta legislativa en las siguientes consideraciones.

En primer término, se refiere al rol de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, indicando que desde su creación, mediante la dictación del decreto con fuerza de ley N° 245, de 1953, hasta la entrada en vigencia de la ley N° 18.833, han evolucionado permanentemente, de ser entidades que se limitaban a compensar asignaciones familiares pagadas por los empleadores con las cotizaciones previsionales que éstos debían enterar en aquéllas, a las actuales administradoras de prestaciones seguridad social, entre las que destacan las denominadas prestaciones legales y aquellas que apuntan al bienestar social, como las de crédito social, adicionales y complementarias.

Entre las prestaciones legales que estas entidades brindan, el Mensaje menciona las asignaciones familiares, el subsidio de cesantía del decreto con fuerza de ley N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y los subsidios por incapacidad laboral de trabajadores cotizantes de FONASA.

Además, entre las prestaciones sociales destinadas al bienestar social, se refiere al régimen de crédito social en virtud del cual las Cajas de Compensación otorgan créditos en dinero a sus afiliados; al régimen de prestaciones adicionales, que les permite brindar a sus beneficiarios prestaciones en dinero, especies y servicios, vía por la cual les es posible otorgar bonos por fallecimiento, matrimonio, nacimiento, escolaridad, becas de estudio y convenios médicos, y al régimen de prestaciones complementarias, de adscripción voluntaria, que permite a las Cajas otorgar beneficios de bienestar social para sus afiliados, mediante aportes convenidos.

Expresa, asimismo, que las Cajas de Compensación de Asignación Familiar son entidades de previsión social, constituidas como corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, que tienen por objeto administrar prestaciones de seguridad social.

Enseguida, el Mensaje detalla las modificaciones que ha experimentado el régimen de afiliación a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar. Sobre el particular, señala que estas entidades, con el paso del tiempo, no sólo han ampliado las prestaciones que brindan, sino que también el universo de sus usuarios y beneficiarios, en virtud de las diversas modificaciones legales introducidas a su respecto.

En la actualidad, agrega, las referidas Cajas pueden dar cobertura a trabajadores de las empresas del sector privado, de las empresas autónomas del Estado, de aquéllas en que éste o las entidades del sector público tengan una participación mayoritaria, y del personal de las Municipalidades que tenga el carácter de profesionales de la educación, en los términos de los artículos 1°, 2° y 19 de la ley N° 19.070 y del regido por la ley N° 19.378.

Señala que mediante la ley N° 19.539 se autorizó a los pensionados de cualquier régimen previsional para afiliarse individualmente a dichas entidades para el sólo efecto de acceder a los regímenes de prestaciones de crédito social, adicionales y complementarias,

con exclusión de los de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.

Con posterioridad, en virtud de las modificaciones introducidas por la ley N° 20.233, puede concurrir a la constitución de una Caja de Compensación de Asignación Familiar cualquier entidad empleadora del sector público. Asimismo, dichos organismos pueden afiliarse a una Caja de Compensación.

A este respecto, precisa que la afiliación de los trabajadores que se desempeñan en entidades empleadoras del sector público, sólo fue consagrada para los efectos de acceder a los beneficios de los regímenes de prestaciones de crédito social, adicionales y complementarias que estas corporaciones otorgan, de acuerdo con la ley N° 18.833, sus reglamentos y sus estatutos particulares.

Hace presente que, conforme a las disposiciones de la ley N° 20.255, que estableció la reforma previsional, los trabajadores independientes que se encuentren cotizando para pensiones y salud, también podrán afiliarse individualmente a las referidas entidades, con la sola finalidad de acceder a las prestaciones de los regímenes de crédito social, adicionales y complementarias, siempre que dichos trabajadores provisionen mensualmente las cotizaciones, en el respectivo año calendario, en la Administradora de Fondos de Pensiones correspondiente. Acota que, también de acuerdo a la reforma previsional, la obligación de cotizar de los trabajadores independientes entra en vigencia el 1 de enero de 2012.

Destaca, por último, que el conjunto de beneficios que otorgan las Cajas de Compensación ha determinado que, mediante las modificaciones legales antes reseñadas, se haya ampliado el universo de personas habilitadas para afiliarse a ellas, no obstante lo cual han permanecido al margen de este proceso los pensionados de DIPRECA y CAPREDENA.

A continuación, el Mensaje describe los objetivos tenidos en vista al presentar a trámite la iniciativa. Sobre el particular, indica que, como lo señala el Programa de Gobierno, para construir una auténtica sociedad de seguridades, también se requiere de una mayor cobertura y una mejor calidad en la educación, en la salud, en la previsión social y en la vivienda. Agrega que, considerando la importancia de ampliar el universo de beneficiarios de los programas de seguridad social existentes en el país, que han contribuido al bienestar de miles de chilenos, el presente proyecto de ley propone extender el universo de posibles afiliados a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, permitiendo que los pensionados de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile se incorporen a ellas, a fin que tengan acceso a los regímenes de la ley N° 18.833, relativos a prestaciones adicionales, complementarias y de crédito social.

Subraya que esta medida significará que la cobertura de los beneficios antes aludidos, se extenderá a todos los pensionados de los distintos regímenes previsionales del país, incluidos los

titulares de Pensiones Básicas Solidarias, haciendo presente que sólo los pensionados por gracia, atendida la naturaleza de dicho beneficio, no podrían afiliarse a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Añade que, por tanto, esta propuesta legislativa beneficiará a un importante sector de nuestra población, esto es, los pensionados de DIPRECA y CAPREDENA, quienes, al mes de marzo de 2010, sumaban 164.874 personas, y que, gracias a esta iniciativa, podrán unirse a los actuales beneficiarios de las Cajas de Compensación. Hace presente también que, excluidos los anteriores, a igual fecha, existían en el país 2.186.588 personas pensionadas, de las cuales, 768.442 corresponden a pensionados del decreto ley N° 3.500, de 1980; 770.643 a pensionados del antiguo Sistema de Pensiones; 614.697 a pensionados básicos solidarios, y 32.806 a pensionados de la ley N°16.744. A esa misma fecha, apunta, 1.180.065 se encontraban afiliados al sistema de Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Finalmente, el Mensaje se refiere al contenido del proyecto de ley. Al respecto, expresa que se propone modificar la ley N° 19.539 para permitir que los pensionados de DIPRECA y CAPREDENA puedan afiliarse a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Agrega que, de acuerdo a la referida ley, respecto de los pensionados afiliados, son las respectivas entidades pagadoras de pensiones las que deben descontar de aquéllas lo adeudado por concepto de crédito social contraído con las referidas Cajas de Compensación, enterando tales sumas en la institución que corresponda, materia respecto de la cual se aplican las disposiciones de la ley N° 17.322, sobre pago y cobro de las cotizaciones previsionales.

Por otra parte, expresa, de acuerdo a la ley N° 18.833, los créditos de las mencionadas Cajas, derivados de las prestaciones de seguridad social de los regímenes que administran, son de aquellos de primera clase a que se refiere el número 6 del artículo 2.472 del Código Civil.

En tal consideración, y de acuerdo a la especial naturaleza de estos regímenes previsionales y las atribuciones de los organismos que los administran, DIPRECA y CAPREDENA, la iniciativa propone limitar la naturaleza de crédito de primera clase que tendrían los créditos sociales que obtengan de las Cajas de Compensación dichos pensionados, determinando que gozará de tal privilegio la parte de la cuota del crédito social que no exceda del 15% de la pensión líquida mensual.

De esta forma, concluye, se garantizará el pago armónico de las acreencias de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar y de DIPRECA o CAPREDENA, según corresponda, respecto de sus pensionados, en concordancia con la normativa existente y previniendo eventuales conflictos.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

EXPOSICIÓN DE LA SUPERINTENDENTA (S) DE SEGURIDAD SOCIAL

Al iniciar el estudio del proyecto de ley en informe, la Comisión escuchó a la señora Superintendente (S) de Seguridad Social, señora Lucy Marabolí, quien explicó los principales aspectos de la iniciativa y los fundamentos que la sustentan.

Acompañó su intervención con un documento, en formato power point, en el que se consignan los temas abordados en su exposición. Dicho documento fue debidamente considerado por los miembros de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

En primer lugar, destacó que el proyecto de ley tiene por finalidad permitir la afiliación de los pensionados de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA) y de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (C.C.A.F.), para que éstos puedan acceder a las prestaciones de crédito social, adicionales y complementarias, que son beneficios de seguridad social que, entre otros, dichas entidades administran. Hizo hincapié en que se trata de una afiliación voluntaria -y no obligatoria- por parte de estos pensionados. Para tales efectos, acotó, la iniciativa contempla una modificación a la ley N° 19.539, que es la normativa legal que autorizó la afiliación individual a estas Cajas de Compensación de los pensionados de cualquier régimen previsional, con excepción de los pertenecientes a DIPRECA y CAPREDENA.

Agregó que las referidas Cajas de Compensación de Asignación Familiar, cuyo origen se remonta al año 1953, han experimentado una importante evolución a lo largo de su historia, tanto respecto de los beneficios que ellas otorgan como en relación al universo de sus beneficiarios.

Como se dijo, añadió, la ley N° 19.539 autorizó la afiliación individual de los pensionados a las C.C.A.F., pero sólo para efectos de acceder a las prestaciones de crédito social, adicionales y complementarias, con exclusión, además, de los pensionados de DIPRECA y CAPREDENA. Posteriormente, la ley N° 20.233 permitió la afiliación a las Cajas de Compensación de las entidades empleadoras del sector público, en tanto que la ley N° 20.255 dio lugar a la de los trabajadores independientes, en forma individual.

Por su parte, reiteró, la iniciativa en estudio persigue aumentar el universo de beneficiarios en este ámbito de la seguridad social, proponiendo que los pensionados de DIPRECA y CAPREDENA puedan afiliarse individualmente a las C.C.A.F., sólo para acceder a prestaciones de crédito social, adicionales y complementarias.

Enseguida, reseñó las principales características de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar. Al respecto, explicó que son entidades de previsión social constituídas como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, cuyo objeto es la administración de prestaciones de seguridad social.

Pueden concurrir a la constitución de una C.C.A.F. las empresas del sector privado, las empresas autónomas del Estado y aquellas en que éste o las entidades del sector público tengan participación mayoritaria y cualquiera otra entidad empleadora del sector público.

Son administradas por un directorio constituido por un número variable de miembros, no inferior a tres ni superior a siete. Asimismo, dicho directorio debe estar integrado por trabajadores y empleadores.

Están sometidas a la supervigilancia y fiscalización de la Superintendencia de Seguridad Social.

Actualmente, apuntó, son cinco las Cajas de Compensación de Asignación Familiar existentes en el país, esto es, Los Andes, Gabriela Mistral, La Araucana, Los Héroes y 18 de Septiembre.

Agregó que, hoy día, la situación de los pensionados respecto a las C.C.A.F. está regulada por el artículo 16 de la ley N° 19.539, publicada en el Diario Oficial el 1 de diciembre de 1997.

La afiliación, en tal caso, es individual por cada uno de ellos y debe ser solicitada al Directorio de la respectiva C.C.A.F., el que debe pronunciarse en su primera sesión ordinaria, operando desde el día primero del mes subsiguiente al de la fecha en que fue adoptado el acuerdo. El monto del aporte correspondiente, apuntó, depende de los estatutos particulares de cada Caja de Compensación, pero, en todo caso, no debe exceder del 2% de la pensión. Hoy día está fijado, en general, en el 1%. La afiliación en este caso, además, es permitida sólo para efectos de acceder a los regímenes de prestaciones adicionales, de crédito social y prestaciones complementarias. Las cuotas del crédito social deben ser descontadas de la respectiva pensión por el organismo pagador de la misma.

Sin embargo, recalcó, lo señalado no rige para los pensionados de la Caja Nacional de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, quienes están excluidos de esta normativa.

Conforme a lo anterior, añadió, se explica la propuesta del proyecto de ley. En efecto, puntualizó, la iniciativa persigue modificar la ley N° 19.539, permitiendo a los pensionados de CAPREDENA y de DIPRECA afiliarse a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Esta afiliación será individual y voluntaria, y sólo para efectos de acceder a las prestaciones de crédito social, adicionales y complementarias.

Por otra parte, agregó, teniendo en cuenta la especial naturaleza de estos regímenes previsionales, y considerando las atribuciones de los organismos que los administran -DIPRECA y CAPREDENA-, el proyecto de ley propone limitar la calidad de créditos de la primera clase que tendrán los créditos sociales que obtengan de las Cajas de Compensación los pensionados que puedan acogerse a esta iniciativa. En consecuencia, gozarán de ese privilegio en la parte en que la cuota del crédito social no exceda del 15% de la pensión líquida mensual. Subrayó que esta norma particular garantizará el pago armónico de las acreencias de las referidas C.C.A.F. y de CAPREDENA o DIPRECA, según corresponda, respecto de sus pensionados, armonizando la normativa existente y previniendo eventuales conflictos. Puso énfasis en señalar que este resguardo no se contempla en la actualidad respecto de los créditos otorgados a los pensionados pertenecientes a los restantes regímenes previsionales de nuestro país.

Luego, la señora Superintendente (S) de Seguridad Social informó algunos datos estadísticos sobre la materia.

Señaló que el número total de pensionados, a enero del presente año, alcanza las 2.426.064 personas, de las cuales, el 31,30% pertenece al antiguo sistema de pensiones, en tanto que el 34,57% corresponde al nuevo régimen previsional. Asimismo, en dicho universo total, el 25,73% percibe Pensión Básica Solidaria (PBS), el 1,38% recibe pensión conforme a la ley N° 16.744, sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y el 7,01% es pensionado de DIPRECA y CAPREDENA.

Agregó que, el número promedio anual de pensionados en las C.C.A.F., de 918.464 registrados en el año 2006, se incrementó a 1.357.274 en el presente año.

En cuanto al número de trabajadores y pensionados afiliados a las C.C.A.F., señaló que, al año 2011, 4.062.540 trabajadores han adscrito a dicho sistema, representando un 74,96% del total de afiliados, en tanto que, entre los segundos se registran 1.357.274 personas, lo que constituye un 25,04% del universo completo.

Respecto al número de préstamos otorgados por el sistema de las Cajas de Compensación, expresó que 1.702.616 fueron concedidos a trabajadores, lo que equivale al 81,02%, mientras que, 398.899 fueron otorgados a pensionados, lo que representa un 18,98%.

En relación al monto de los préstamos, añadió que, durante el año 2010, los recursos fueron otorgados en un 76,58% para los trabajadores y en un 23,42% para los pensionados.

Concluyó su intervención reiterando que la importancia de la iniciativa legal en trámite radica en que ella ofrece a los pensionados de CAPREDENA y DIPRECA la posibilidad de incorporarse -voluntariamente- a una Caja de Compensación de Asignación Familiar que al efecto elijan y, así, acceder a las prestaciones de crédito social, adicionales y

complementarias que dichas entidades tienen a su cargo. Esto los dejaría en similares condiciones a la de los demás pensionados de nuestro país.

COMENTARIOS

El entonces Senador señor Longueira consultó la razón por la cual, en su oportunidad, los pensionados de CAPREDENA y DIPRECA quedaron excluidos de la normativa de la ley N° 19.539.

La Honorable Senadora señora Rincón recordó que mucho se debatió en su momento en torno a permitir o no la incorporación de los pensionados de las Fuerza Armadas y de Orden y Seguridad a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar y, cuando se dictó la ley N° 19.539, quedaron finalmente excluidos de dicha regulación. Por consiguiente, anotó, su incorporación a esta normativa es una aspiración de larga data, la cual ha sido recogida en este proyecto de ley, autorizando la afiliación de estos pensionados a las mencionadas Cajas, pudiendo así acceder a determinados beneficios que estas entidades administran.

INTERVENCIÓN DEL COMANDANTE GENERAL DEL PERSONAL Y DE INDUSTRIA MILITAR E INGENIERÍA DEL EJÉRCITO DE CHILE

A continuación, intervino el señor Comandante General del Personal y de Industria Militar e Ingeniería del Ejército de Chile, quien expresó que la institución a la que representa tiene una opinión favorable respecto del proyecto de ley en estudio, en cuanto autoriza la afiliación individual de los pensionados de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA) a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, permitiéndoles de esa forma acceder a beneficios de seguridad social de innegable trascendencia para el bienestar de las personas. Con ello, añadió, se recoge una aspiración que tienen los pensionados acerca de una posibilidad para acceder a ciertos beneficios de seguridad social que ofrecen las Cajas de Compensación.

Sin embargo, advirtió, el Ejército de Chile tiene una aprensión respecto de la normativa propuesta y que dice relación con el orden de prelación que se contempla para el pago de los respectivos créditos. Sobre el particular, explicó que en el caso de los pensionados de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) existe una amplia gama de pensiones y, entre ellas, hay algunas que son muy bajas, por lo que resulta pertinente resguardar ciertos descuentos que hoy día afectan a tales pensiones. Añadió que, de un total de 103.000 pensiones que paga dicha Caja de Previsión, 42.900 de ellas -equivalente al 41%-, corresponden al Ejército de Chile, y de esa cifra, 26.000 personas están bajo la cobertura del sistema de salud de dicha institución castrense. Los restantes 17.000 están adscritos ya sea al régimen de FONASA, al sistema propio de CAPREDENA, o a alguna ISAPRE. En ese contexto, agregó, es muy importante garantizar que los descuentos correspondientes a deudas generadas en el sistema de salud institucional de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad tendrán prioridad en la prelación, respecto a las deducciones que se practiquen en las pensiones en razón de los créditos otorgados por las Cajas de

Compensación, a fin de asegurar su pago, resguardando con ello la sobrevivencia del sistema de salud en cuanto tal. Señaló que hay personas que a veces quedan en la imposibilidad de atender y cumplir todos sus compromisos económicos dado el bajo monto de sus pensiones. Además, si bien la Caja de Previsión no está sujeta a un límite en materia de descuentos, la verdad es que se preocupa de no rebajar en demasía la respectiva pensión, porque naturalmente ello dejaría al afectado sin recursos para sobrevivir. Por otra parte, estas personas han adscrito voluntariamente tanto al servicio de bienestar de la propia institución militar, como al de la Mutualidad de Ejército y Aviación, lo que les permite no sólo contar con instalaciones donde pueden departir con quienes han compartido por años su servicio activo, sino que también acceder a importantes beneficios, como por ejemplo, créditos o seguros de vida. En ese marco, sin perjuicio de estimar que ofrecer la posibilidad de incorporar a estos pensionados a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar es, sin duda, una alternativa atractiva y beneficiosa, solicitaron reconsiderar el orden de prelación que se contempla en la iniciativa en estudio, y dar prioridad a las deudas generadas en el sistema de salud institucional y en los de bienestar que se han mencionado y para cuya subsistencia y mantención es de vital importancia que dicha deudas se paguen oportuna y debidamente, con preferencia a las obligaciones contraídas con otras entidades, entre ellas, las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

COMENTARIOS

La señora Superintendente (S) de Seguridad Social explicó que, ante la inquietud manifestada, es necesario recordar que el régimen de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar tiene normas uniformes que son aplicables a todos sus afiliados y, entre ellas, está la disposición que establece un privilegio en favor de los créditos otorgados por estas entidades. Ahora bien, según dijo, atendida la especial naturaleza de que se trata en el caso de CAPREDENA y DIPRECA, y considerando además que las personas efectivamente pueden tener otros compromisos económicos ante los cuales responder -entre ellos, con la propia Caja de Previsión o el sistema de salud o el de bienestar institucional- el proyecto de ley contempla un límite del 15% a la referida preferencia, generando así una norma de resguardo.

El señor Subsecretario de Previsión Social añadió que este tema fue latamente discutido en su oportunidad con DIPRECA, CAPREDENA y con el Ministerio de Defensa y, tras revisar las distintas alternativas, se optó por la solución que contempla el proyecto de ley, toda vez que ella parecía ser la que mejor protegería tanto a la calidad del crédito como a los intereses de las instituciones de previsión de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Ahora bien, como se señaló antes, hoy en día no existe un tope para los descuentos efectuados en las pensiones que pagan DIPRECA y CAPREDENA, pero, en general, el monto de los mismos no excede del 50% de la pensión, de tal manera que, coincidiendo absolutamente con la necesidad de evitar el endeudamiento excesivo, no habría riesgo de quedar sobrepasada la capacidad de pago del pensionado, en relación a los descuentos que actualmente le están siendo aplicados.

Capacidad de pago de los pensionados

El Honorable Senador señor Kuschel consultó cuál ha sido el comportamiento de la capacidad de pago de estas personas, especialmente en cuanto a cómo y cuándo se ha producido el colapso de la misma y qué montos ha involucrado, así como también qué niveles ha alcanzado dicha capacidad en los momentos en que ha sido óptima. Señaló que las circunstancias individuales, sociales o económicas cambian y, con ellas, también se afectan las posibilidades de las personas para responder a los compromisos contraídos.

El señor Comandante General del Personal y de Industria Militar e Ingeniería del Ejército de Chile señaló que, actualmente, el aporte que hacen los pensionados por concepto de cotizaciones de salud, alcanza una cifra algo superior a los 12.000 millones de pesos al año, lo cual, sumado al aporte fiscal de 2.000 millones de pesos anuales, arroja un total de 14.000 millones de pesos. Por otra parte, el copago que efectúan los pensionados, alcanza los 3.800 millones de pesos al año. No obstante todo lo anterior, informó, al mes de abril de 2011, se mantiene una deuda asociada a este copago de aproximadamente 3.000 millones, cantidad que es adeudada, por tanto, por estos pensionados y que, peor aún, se va acumulando e incrementando mes a mes porque se trata de personas de tercera edad que, normalmente, están afectadas por diversos problemas de salud, los cuales les generan un constante gasto en dicha área.

El ex Senador señor Longueira consultó cuándo estas deudas son consideradas incobrables.

El señor Comandante General del Personal y de Industria Militar e Ingeniería del Ejército de Chile respondió que dichas deudas nunca son consideradas incobrables, por cuanto en tal caso opera el seguro de desgravamen contratado a su respecto. Sin embargo, advirtió, el seguro no cubre el cien por ciento de lo adeudado, sino que sólo una parte, toda vez que contempla ciertos topes. De esta manera, si una persona fallece, un porcentaje importante de la deuda es solucionada por el seguro, pero otra parte queda impaga. Añadió que recientemente dicho seguro incrementó su costo, al tiempo que también ha aumentado su cobertura, incluyendo, por ejemplo, a la cónyuge del pensionado, quien hasta ahora no estaba contemplada.

A continuación, el señor Comandante del Comando de Personal de la Fuerza Aérea de Chile, graficando la situación de dicha institución en esta materia, señaló que, actualmente, hay 26.000 pensionados que están afiliados al sistema de salud institucional, y la deuda que algunos de ellos sostienen para con éste alcanza hoy en día a los 480 millones de pesos, cifra que mes a mes se incrementa por diversas razones, entre ellas, primero, porque el pensionado se enferma más y, por consiguiente, hace mayor uso del sistema. Segundo, porque el pensionado efectivamente muere en el hospital institucional y los costos de la atención hospitalaria son los más altos. Sin embargo, añadió, el descuento máximo que CAPREDENA hace sobre las pensiones de estas personas es de un 20% del monto de éstas. Por tanto, prosiguió, aun cuando resulta atractiva la

posibilidad de incorporar a estos pensionados a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar para acceder a determinados beneficios que dichas entidades administran, es muy importante también analizar detenidamente la preferencia que se contempla respecto de los descuentos en favor de estas Cajas por sobre los descuentos a practicar por concepto de las deudas en salud. Si estas últimas, agregó, no se pagan, irán en progresivo aumento y, finalmente, se afectará el sistema de salud completo y la atención que reciben sus usuarios, entre ellos, los propios pensionados. En consecuencia, concluyó, la petición que se formula es que no se establezca tal preferencia en la ley.

Enseguida, el señor Director del Personal de la Armada de Chile indicó que tratándose de dicha institución naval la situación es similar a la ya descrita. Explicó que en este caso la aprensión también pasa por el orden de prelación que se atribuye a los créditos en referencia con motivo de la incorporación de los pensionados de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar. Recordó que la historia de la regulación que aquí se propone revela que ya en el año 2009 se hizo presente esta misma preocupación al entonces Ministro de Defensa Nacional -señor Francisco Vidal-, quien comprometió la revisión del asunto. Posteriormente, se reiteró esta inquietud ante el siguiente titular de dicha Cartera de Estado -señor Jaime Ravinet- quien, respondió por escrito al Comandante en Jefe de la Armada de Chile, señalando que sería estudiada la preferencia de las obligaciones vinculadas a los sistemas de salud de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Hizo presente, asimismo, que la mayor parte de los pensionados se mantienen adscritos al sistema de salud de la Armada de Chile, y sólo un reducido número de ellos ha emigrado acogiendo al régimen de CAPREDENA. Esta situación genera una gran carga en los sistemas de salud institucionales y para que éstos puedan sostenerla, deben tener la posibilidad de efectuar los descuentos correspondientes en forma oportuna. Las prestaciones que ofrecen las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, sin desconocer su trascendencia, están referidas a créditos sociales y a prestaciones adicionales y complementarias, por lo que no parece que deban postergar el pago de las deudas contraídas en materia de salud. Finalmente, indicó que también se ha enviado un documento al actual señor Ministro de Defensa Nacional, haciendo presente esta preocupación en torno a la prelación de todos estos descuentos en las pensiones.

El Honorable Senador señor Kuschel indicó que, cualquiera que sea el orden de prelación que se establezca en definitiva, el punto a revisar aquí es quién soportará el costo final de la deuda, la cual, más aún, es probable que se acumule con el transcurso del tiempo, a pesar de los seguros que podrían eventualmente operar. Consultó, entonces, la opinión del Ejecutivo sobre el particular.

Concepto de pensión líquida mensual

Por su parte, la Honorable Senadora señora Rincón señaló que, al tenor del proyecto de ley, se establece una preferencia en los descuentos a efectuar para el pago de los créditos otorgados por las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, pero con un límite a dicho

privilegio del 15% de la pensión líquida mensual. Preguntó, enseguida, qué se entenderá para estos efectos por tal “pensión líquida mensual”.

La señora Superintendente (S) de Seguridad Social contestó que el concepto de pensión líquida ya está definido en Circulares de dicha Superintendencia, conforme a las cuales tal noción corresponde al monto bruto de la pensión, menos los descuentos legales, esto es, los impuestos y las cotizaciones de salud. Dicho concepto se aplicará también, por tanto, en el caso que estudiamos. Tras ese cálculo, apuntó, para determinar la respectiva capacidad de pago del pensionado, se aplica un porcentaje preestablecido al efecto.

La Honorable Senadora señora Rincón consultó, entonces, si es posible o no que, en este caso particular, se considere un criterio distinto al efecto. Ello, acotó, en razón de las inquietudes que aquí se han planteado.

La señora Superintendente (S) de Seguridad Social explicó que las normas son de aplicación general para todo el sistema y, por consiguiente, respecto de todos los pensionados rige esta fórmula para determinar su capacidad de endeudamiento, incluyendo a quienes perciben las Pensiones Básicas Solidarias.

Fundamento del orden de prelación

Por su parte, el entonces Senador señor Longueira señaló que no resulta claro el fundamento del orden de prelación contemplado a este respecto.

La señora Superintendente (S) de Seguridad Social indicó que, en un principio, el proyecto originalmente no contemplaba el referido tope del 15% de la pensión. Posteriormente, revisado el tema, y considerando que los créditos derivados de las prestaciones que otorgan las Cajas de Compensación ya cuentan, por ley, con la preferencia del numeral 6 del artículo 2.472 del Código Civil, se consideró pertinente establecer un límite a dicho privilegio como una norma de resguardo, toda vez que, de acuerdo a ello, la preferencia en el descuento ya no será por el total de lo adeudado, sino sólo hasta el mencionado máximo del 15%. Reiteró que se trata, entonces, de una norma de protección en razón de, precisamente, las restantes obligaciones económicas del pensionado y que se cumplen con cargo a su pensión. De no ser así, apuntó, estos créditos quedarían afectos a las normas generales sobre prelación, conforme a las cuales la preferencia, hoy ya vigente, no tendría límite alguno.

La Honorable Senadora señora Rincón advirtió que la norma que establece el referido límite va en resguardo de los demás compromisos pecuniarios de estos pensionados, entre ellos, las deudas derivadas de los sistemas institucionales de salud de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

El señor Subsecretario de Previsión Social coincidió con que este 15% genera un tope que delimita la preferencia

establecida actualmente en la ley, permitiendo que los otros créditos sean pagados en el saldo disponible. Si esa norma no existiera, agregó, la Caja igualmente cobraría primero su acreencia, pero podría hacerlo sin límite, en su monto total, lo que iría en desmedro de los restantes acreedores. La propuesta del proyecto, añadió, es la solución intermedia a la que se arribó y representa una norma de resguardo. Por otra parte, de no existir la prelación, la ley no tendría aplicación práctica alguna, toda vez que las Cajas de Compensación no captarán como clientes a los pensionados de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, porque en tal evento el riesgo de crédito asociado a los mismos será tan alto, que no será atractivo afiliarlos. La ley, entonces, no sería más que un texto vacío.

El ex Senador señor Longueira subrayó que el orden de prelación concebido es lo que, precisamente, afectaría a las deudas contraídas en el ámbito de la salud institucional.

El señor Comandante General del Personal y de Industria Militar e Ingeniería del Ejército de Chile indicó que, efectivamente, es la preferencia antedicha el punto de preocupación, ya que pondría en situación de privilegio a las obligaciones asumidas con las Cajas de Compensación frente a los demás compromisos económicos del pensionado. Sobre esta materia, explicó que CAPREDENA, mediante Resolución Exenta N° 712, de fecha 5 de abril de 2000, estableció un orden de los descuentos por planilla, conforme al cual, en primer lugar, están los descuentos legales, los previsionales y las retenciones judiciales; en segundo término, están las deudas de Estado y las contribuciones de bienes raíces; en tercer orden, están las deudas con CAPREDENA y las deudas institucionales, y en cuarto lugar, figuran los descuentos de terceros, como por ejemplo, las deudas con cooperativas de consumo o vivienda, mutualidades, entidades aseguradoras y servicios médicos o de bienestar. Este orden, recalcó, se vería superado por la preferencia que contempla el proyecto de ley.

El entonces Senador señor Longueira, atendido lo señalado, consultó la opinión del Ejecutivo sobre el particular.

El señor Subsecretario de Previsión Social recordó que esta propuesta legislativa tiene su origen en una petición formulada por los propios pensionados del sector, quienes expresaron que, ingresar al sistema de las Cajas de Compensación, les permitiría obtener una serie de beneficios sociales a los cuales hoy día no acceden. Ahora bien, la estructura de la deuda de los pensionados es un asunto que han de decidir ellos mismos, es decir, ellos deberían tener la posibilidad de optar y resolver en cuanto a su endeudamiento, decidiendo ante qué entidad asumen un determinado compromiso económico. En ese sentido, esta propuesta se configuró de manera tal de minimizar y prácticamente evitar el riesgo financiero para las instituciones previsionales de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, tanto así, agregó, que el impacto fiscal final ha sido estimado por el Ministerio de Hacienda como igual a cero, y eso es porque la capacidad de pago se mantiene y es suficiente para atender las distintas obligaciones pecuniarias que pesan sobre el pensionado. Es por ello, añadió, que si no se contempla la preferencia en cuestión, la ley no tendría efecto práctico, toda vez que las Cajas de Compensación no buscarán a esos

pensionados como sus clientes, dado el alto riesgo que en tales circunstancias involucrarían, a diferencia de lo que ocurre con los restantes pensionados -los pertenecientes a los otros regímenes previsionales-, respecto de los cuales la ley ya contempla el privilegio en referencia. La única manera, prosiguió, que tienen las Cajas de Compensación para cobrar lo que se les adeuda, es mediante la retención de la respectiva cuota en la pensión del deudor. El 15%, por otra parte, restringe este privilegio, en resguardo de otras acreencias.

El ex Senador señor Longueira advirtió que es preciso distinguir en esta materia dos asuntos diferentes. Por un lado, acotó, está la preferencia que asigna un determinado orden de prelación a los créditos y, por la otra, está el límite del 15% que acota el privilegio. Señaló que es comprensible que, para estos efectos, se aplique el mecanismo de la retención, como forma de asegurar el pago íntegro y oportuno de lo adeudado, pero, agregó, un tema distinto es el orden en que habrán de practicarse los respectivos descuentos.

La Honorable Senadora señora Rincón aclaró que este límite del 15% está concebido en beneficio de las restantes obligaciones del pensionado, entre ellas, las que tenga respecto de los servicios de salud de las instituciones armadas. De lo contrario, apuntó, las Cajas de Compensación gozarían de un privilegio respecto del total adeudado, sin tope que lo restrinja. Por consiguiente, esta no es una norma de resguardo para dichas entidades, sino que más bien para las restantes acreencias que se hacen efectivas en la pensión.

Por su parte, la señora Superintendente (S) de Seguridad Social citó el artículo 69 de la ley N° 18.833 -que establece el nuevo estatuto general de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar-, norma conforme a la cual “Los créditos de las Cajas de Compensación derivados de las prestaciones de seguridad social de los regímenes que administren y contra cualquier persona, quedarán comprendidos en la sexta causa del artículo 2472 del Código Civil.”. Es decir, anotó, la ley efectivamente en la actualidad otorga una preferencia a estos créditos en razón de su vinculación al sistema de seguridad social. Sin embargo, continuó, en el caso que se estudia, se está contemplando, además, un límite sin el cual la preferencia sería tan amplia como lo es hoy en día respecto de los demás afiliados a las Cajas de Compensación. Desde esta perspectiva, subrayó, la norma propuesta viene a ser una excepción ante la regla general en esta materia.

Situación de los otros afiliados a las Cajas de Compensación

El Honorable Senador señor Muñoz Aburto consultó por la situación de los demás afiliados a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, tanto trabajadores como pensionados. Preguntó cómo opera el sistema a su respecto en materia de descuentos y pagos.

La señora Superintendente (S) de Seguridad Social explicó que, hoy en día, el sistema funciona regularmente. Cada

afiliado decide cómo se endeuda y compromete. A su turno, las Cajas de Compensación evalúan la situación del afiliado cuando otorgan un beneficio y, luego, aplica el mecanismo de descuento por planilla. En el caso de los trabajadores, es el empleador quien efectúa dicho descuento, en tanto que, respecto de los pensionados, lo hace la respectiva entidad pagadora de la pensión. Ahora bien, la preferencia que aquí se analiza, dice relación con el evento que no haya capacidad de pago, pues entonces opera el mecanismo de prelación de créditos para definir cuáles deudas se pagan primero y cuáles después. Tratándose de las obligaciones con las Cajas de Compensación, la preferencia es la del N° 6 del artículo 2.472 del Código Civil, y eso rige tanto para trabajadores como pensionados. Este es, apuntó, el sistema general y, a la fecha, según dijo, no ha conocido casos en que dicho sistema no haya funcionado a cabalidad.

El entonces Senador señor Longueira expresó que el tema central aquí, el que genera la aprensión principal es, precisamente, el relativo a la prelación de créditos, toda vez que, con esta normativa, las obligaciones para con las Cajas de Compensación serán preferentes - aunque sea con un límite-, respecto de las obligaciones contraídas con las instituciones de salud de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Sugirió, entonces, estudiar la posibilidad de otorgar una preferencia también a estas últimas, por cuanto, hasta aquí, no tienen privilegio alguno y, con ello, se les estaría traspasando el riesgo del incumplimiento, con lo cual, a la postre, es posible que éste termine siendo de cargo del Fisco, como quiera que las instituciones armadas son, finalmente, entidades públicas. Además, se está privilegiando una deuda asumida con una Caja de Compensación a costa de una obligación generada, por ejemplo, por la prestación de un servicio hospitalario con motivo de una enfermedad. Ello, apuntó, no parece del todo razonable.

La señora Superintendente (S) de Seguridad Social advirtió que dicha propuesta de privilegiar las referidas obligaciones asumidas con las instituciones de salud de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, se apartaría del objetivo y de la idea matriz del presente proyecto de ley.

El señor Subsecretario de Previsión Social, coincidiendo con lo anterior, añadió que si se estableciera un orden diferente, se generaría un proyecto diverso y con un resultado práctico cuestionable - por decir lo menos-, porque ello no sólo se alejaría de la idea matriz de esta iniciativa legal, sino que también se apartaría del objetivo final de permitir a estos pensionados el acceso a ciertos beneficios que otorgan las Cajas de Compensación de Asignación Familiar. Recalcó que acá se ha calculado el impacto en el riesgo y éste es perfectamente posible de asumir. Más aún, pensando en acotar ese impacto, se ha contemplado el referido límite de la preferencia en el 15% de la pensión líquida.

Probables situaciones de insolvencia o de falta de capacidad de pago

El Senador señor Muñoz Aburto señaló que, de acuerdo a lo que se ha expresado, no se registrarían casos de insolvencia entre los trabajadores y restantes pensionados adscritos al sistema de las

Cajas de Compensación, por lo que, consultó, cuál es la razón para temer que respecto de este universo de pensionados sí se generarán situaciones de insolvencia o de falta de capacidad de pago, como para tener que aplicar estas normas sobre prelación de créditos.

El señor Comandante del Comando de Personal de la Fuerza Aérea de Chile sobre el particular señaló que, actualmente, CAPREDENA tiene una deuda con el sistema de salud institucional de la Fuerza Aérea de Chile que no es factible solucionar y que, más aún, se incrementa mes a mes. Recordó que, según se ha explicado ya, el descuento máximo que se puede efectuar en las pensiones por este concepto es del 20% de la respectiva pensión y, con ese porcentaje, es prácticamente imposible extinguir la deuda en su totalidad. Así, por ejemplo, a una persona enferma que es atendida por dicho servicio de salud, sólo se le puede descontar de su pensión hasta un 20% de la misma con motivo de dicho pago y, si además fallece, lo más probable es que la deuda no sea finalmente saldada.

El Honorable Senador señor Kuschel preguntó si, en tal caso, opera algún seguro de desgravamen.

El señor Comandante General del Personal y de Industria Militar e Ingeniería del Ejército de Chile respondió que, si bien efectivamente opera un seguro de desgravamen -el cual recientemente ha sido modificado-, éste no alcanza a cubrir el monto total de la deuda, el cual supera con creces la cantidad máxima asegurada.

La Honorable Senadora señora Rincón apuntó que, si una persona mantiene deudas con el sistema institucional de salud, no debería calificar como habilitada o como sujeto de crédito respecto de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, y ello por cuanto para acceder a tal crédito, la Caja previamente hace una evaluación financiera del solicitante y analiza su capacidad de endeudamiento. Ahora bien, agregó, la ley actualmente contempla una preferencia en favor de los créditos adeudados a las Cajas de Compensación, norma que rige tanto para los trabajadores como para los pensionados que hoy en día están afiliados a tales entidades. Lo que hace este proyecto de ley, acotó, es poner un límite a dicha preferencia, del 15% de la pensión, respecto de los pensionados pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad que se integren al sistema. Ese tope, subrayó, no existe en relación a los restantes afiliados a dicho régimen, por lo que es una norma que hace excepción a la regla general sobre la materia, y representa un resguardo precisamente para las instituciones armadas. Reiteró que si esta disposición no existiera, las Cajas de Compensación gozarían del referido privilegio respecto del total adeudado, tal como acontece respecto de quienes hoy son sus beneficiarios.

Por lo demás, recalcó, no hay que olvidar que los demás afiliados a las Cajas de Compensación, también tienen otras obligaciones económicas que cumplir y, entre ellas, no sólo figuran las contraídas con casas comerciales o con el sistema bancario y financiero, sino que también están las que asumen con los servicios de salud en los cuales se atienden, como por ejemplo, los hospitales públicos o los

hospitales de las mutualidades. Sin embargo, respecto de estas personas, las Cajas de Compensación tienen una preferencia sin tope y, por tanto, alcanza al total de lo adeudado, sin excepción. En cambio, anotó, la norma que el Ejecutivo ahora propone limita esta preferencia al 15% de la pensión, sólo tratándose de los pensionados de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, permitiendo, justamente, el cumplimiento de las restantes obligaciones a las que éstos puedan estar sujetos.

El señor Comandante General del Personal y de Industria Militar e Ingeniería del Ejército de Chile aclaró que las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad no otorgan créditos, en dinero, a sus integrantes. Las entidades que otorgan tales préstamos en dinero son la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y la Mutualidad Ejército y Aviación. Ello, por tanto, es distinto a las deudas generadas en prestaciones de salud y de bienestar, que son las que aquí se aluden como deudas con la institucionalidad militar.

Preferencia para el pago de deudas con los servicios de salud de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad

El ex Senador señor Longueira planteó que parece razonable que las deudas asumidas con los servicios de salud de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad también gocen de preferencia para su pago, particularmente respecto de las acreencias de que sean titulares las Cajas de Compensación, a fin de que esta nueva normativa que aquí se propone no resulte en perjuicio de aquéllas. Para tales efectos, insistió, debería establecerse tal privilegio respecto del 20% que como máximo hoy es permitido descontar de las pensiones para realizar dicho pago. De esta forma, añadió, las Cajas de Compensación podrán decidir si otorgan o no crédito a un pensionado, pero a sabiendas de que existe esta preferencia en beneficio de las referidas instituciones de salud y tras analizar la capacidad de pago del pensionado solicitante. Lo anterior, recalcó, adquiere especial importancia si se considera que, con o sin el señalado límite del 15%, las Cajas de Compensación podrán cobrar sus créditos preferentemente al tenor de la normativa en estudio.

El señor Director del Personal de la Armada de Chile indicó que, si bien la iniciativa legal en análisis considera como norma de resguardo un tope a la preferencia del 15% de la pensión, ello no resulta del todo suficiente como tal protección, toda vez que un gran número de pensionados permanece en los sistemas de salud institucionales de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, lo cual genera deudas que no logran ser solventadas con los descuentos regulares que se practican en las pensiones de estas personas.

La Honorable Senadora señora Rincón advirtió, tal como en el caso señalado, los restantes servicios de salud del sistema general y común, tampoco resultan protegidos, ya que respecto de los trabajadores y pensionados hoy adscritos al régimen de las Cajas de Compensación, si bien existe la preferencia de estas últimas, no se aplica límite alguno a su respecto. Por consiguiente, añadió, el tema debe ser analizado en su conjunto, teniendo en vista todas las aristas que revela la

materia. Así, ejemplificó, si los pensionados de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, tras acogerse a retiro, optaran por sustraerse de los servicios de salud de las instituciones armadas y traspasarse al sistema público de salud, éste último estaría igualmente desprotegido en este aspecto, tal como se encuentra hoy por los trabajadores y pensionados que contraen obligaciones con las Cajas de Compensación en razón de la preferencia legal que a éstas asiste. De esta suerte, añadió, en tal evento, respecto de la salud pública pasaría lo mismo que ahora se teme respecto de la salud institucional de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Por consiguiente, la inquietud manifestada implica plantear una protección adicional para estas últimas, y que hoy día el sistema común y general no tiene.

INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN GREMIAL NACIONAL DE PENSIONADOS DE LAS FFAA, CARABINEROS DE CHILE EN RETIRO Y MONTEPÍOS

A continuación, hizo uso de la palabra el señor Presidente de la Asociación Gremial Nacional de Pensionados de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile en Retiro y Montepíos, quien expuso la opinión de dicha entidad respecto al proyecto de ley en análisis.

Acompañó su intervención con un documento, en formato power point, en el cual se consignan los principales aspectos de su exposición. Dicho documento fue debidamente considerado por los miembros de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

Sobre el particular, señaló que, al tenor del debate sostenido, parece ser que el asunto medular en esta materia fuera el interés de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar que otorga un crédito y la capacidad de pago del pensionado que lo recibe. Sin embargo, advirtió, el problema de fondo dice relación con la posibilidad de acceder a ciertos beneficios que permitan a los pensionados de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad mejorar su calidad de vida.

Recordó que desde que se dictó la ley N° 19.539 - el año 1997-, quedó sin respuesta la interrogante de por qué fueron excluidos de dicha normativa los pensionados de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Con el transcurso de los años, anotó, los afectados han llegado al convencimiento de que ello obedeció a que se priorizó el interés de las Cajas de Compensación por sobre el bienestar de las personas. Con ello, añadió, se han transformado en un cliente cautivo de los sistemas institucionales, de los cuales no les es posible sustraerse sin grave desmedro de su ya difícil situación, a pesar de existir otras alternativas que les permitirían mejorar su realidad.

Agregó que, de acuerdo a la experiencia registrada, el aporte del 6% que efectúan los pensionados al sistema de salud, más el aporte voluntario del 2,5%, generan recursos para financiar las prestaciones y el seguro. Sin embargo, añadió, el otorgamiento de tales

prestaciones se ha incrementado en un 35% en los últimos años, por lo que los fondos no parecen resultar suficientes como lo eran antes al efecto.

Recordó que durante el Gobierno anterior esta inquietud de los pensionados del sector fue recogida por el Ejecutivo y, tras su análisis, dio lugar al consenso en virtud del cual se arribó a esta solución que propone limitar la preferencia de los créditos de las Cajas de Compensación, disponiendo que los respectivos descuentos no podrán superar al 15% de la pensión. Señaló que esta propuesta surgió como una alternativa para estos pensionados que, al contrario de la creencia generalizada, no cuentan con todos los beneficios en los sistemas institucionales. Así, por ejemplo, cuando el personal activo se acoge a retiro, deja de percibir una serie de prestaciones sociales propias del servicio de bienestar. En ese contexto, añadió, acceder a ciertos beneficios ofrecidos por las Cajas de Compensación de Asignación Familiar representa una oportunidad para mejorar las condiciones y la calidad de vida de estas personas.

Subrayó que los pensionados de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad son chilenos y ciudadanos y, como tales, están protegidos por las normas de nuestra Constitución Política de la República, entre ellas, la que garantiza la igualdad ante ley. Conforme a lo anterior, añadió, no advierten razón alguna para ser excluidos de una regulación que se aplica a los restantes pensionados del país. La actual situación que les afecta, recalcó, significa decidir por ellos en torno a su capacidad de endeudamiento, a pesar de que se trata de gente responsable y a quienes se ofrecerán prestaciones sólo en cuanto sus reales circunstancias económicas lo permitan. Recordó que el tema ha sido analizado también con las propias Cajas de Compensación, las que se encuentran contestes en dicha apreciación.

De acuerdo a lo señalado, el señor Presidente de la Asociación Gremial en referencia, formuló a la Comisión dos peticiones concretas sobre esta materia:

Por un lado, que se analice la posibilidad de que la ley establezca respecto de los descuentos que se efectúen en las pensiones por concepto de obligaciones contraídas con los servicios de salud institucionales de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, una preferencia que les permita cobrarse prioritariamente en el orden de prelación, dando a las mismas el carácter de créditos privilegiados.

Por otra parte, que se estudie la factibilidad de que, una vez incorporado al régimen de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar un número superior a 10.000 afiliados pensionados de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, éstos puedan tener un representante que integre el directorio de tales entidades, permitiéndoles así una clara participación en el sistema por intermedio de un personero que sea garante de sus derechos, de sus intereses, de sus necesidades y de su aporte.

El señor Comandante General del Personal y de Industria Militar e Ingeniería del Ejército de Chile subrayó que existe plena coincidencia en torno a las ventajas que representan para el personal en retiro de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad la posibilidad de adscribir al sistema de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, pudiendo considerarse, incluso, que un tema de justicia social fundamenta esta legítima aspiración.

Sin perjuicio de lo anterior, añadió, lo que se quiere resguardar, además, es que los servicios de salud pertenecientes a las instituciones armadas de nuestro país, no se vean afectados por este tipo de normativa, para lo cual es de suyo importante garantizar su oportuno y cabal financiamiento. Dichos servicios no deben menguar su operación, lo que, en definitiva, beneficiará a los propios pensionados que son unos de los principales usuarios de los mismos. Ellos, apuntó, se encuentran en total libertad de elegir el sistema de salud al cual pertenecer -al de CAPREDENA, al de FONASA, al de las ISAPRES, o a los institucionales de las Fuerzas Armadas-, sin embargo, la gran mayoría prefiere y opta por estos últimos. Dada esa realidad, enfatizó, es un deber cautelar porque dichos sistemas institucionales de salud cuenten con los recursos necesarios para brindar la mejor atención, de ahí entonces la preocupación aquí manifestada. En consecuencia, y entendiendo la relevancia de la afiliación de estos pensionados a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar dados los beneficios que ello les significa, es necesario reconsiderar el orden de prelación de créditos que contempla la iniciativa legal en trámite.

El señor Director del Personal de la Armada de Chile coincidiendo con lo anterior, apuntó que, para los efectos mencionados, el tope del 15% podría no ser suficiente para generar el resguardo esperado, toda vez que los sistemas institucionales de salud -que albergan a un universo importante de pensionados-, no logran solventar por esa vía las prestaciones que otorgan y, por consiguiente, no quedan del todo protegidos ante la preferencia de las acreencias de que tratamos.

Petición para que se presente indicación

El ex Senador señor Longueira consultó la opinión del Ejecutivo sobre el tema, particularmente respecto a la solicitud planteada para dar prioridad al pago de las obligaciones derivadas de prestaciones de salud otorgadas por las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

La Honorable Senadora señora Rincón preguntó al Ejecutivo si existe la posibilidad de revisar la materia y presentar una indicación que aborde la petición formulada. Los restantes miembros de la Comisión estuvieron contestes con dicha propuesta.

El señor Subsecretario de Previsión Social explicó que las solicitudes elevadas no corresponden a la idea matriz y al objetivo del proyecto de ley en estudio. Sin embargo, añadió, el Ejecutivo asume el compromiso de analizar nuevamente la materia.

El ex Senador señor Longueira expresó que su voto favorable a la iniciativa quedaría supeditado a la presentación de una indicación por parte del Ejecutivo que, de alguna manera, se haga cargo de la preocupación aquí manifestada y ofrezca una alternativa para superar dicha inquietud. Señaló que la incorporación de los pensionados de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad al régimen de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, en verdad, no es un tema puesto en duda, por cuanto existe pleno consenso en torno a las ventajas que ello representa para estas personas. Sin embargo, agregó, parece asimismo de toda lógica resguardar el debido cumplimiento de las obligaciones existentes para con los sistemas de salud pertenecientes a las instituciones armadas, los cuales también atienden a esos mismos pensionados. De hecho, apuntó, permanecer en estos sistemas institucionales es igualmente importante para el personal en retiro, ya que acceden a una atención médica de calidad que, como tal, se debe preservar, y prueba de ello es que, pudiendo marginarse de dichos servicios para incorporarse a otros -ya sea de la red pública o privada de salud- optan, en su gran mayoría, por continuar en los mismos. En ese contexto, reiteró, es necesario revisar la posibilidad de dar preferencia a los créditos originados en las prestaciones médicas otorgadas por estos sistemas institucionales, al menos en lo que respecta al 20% que, como máximo, es actualmente posible a las entidades previsionales del sector de la Defensa Nacional descontar de las pensiones para tales efectos. Establecida dicha preferencia, las Cajas de Compensación podrán decidir si otorgan o no sus créditos, atendidas las circunstancias económicas del solicitante, el riesgo asumido y, más aún, su propia preferencia para el pago, la que operaría tras aplicar el privilegio anterior. Asimismo, los pensionados podrán decidir dónde endeudarse según lo que les resulte más conveniente. Recordó que las Cajas de Compensación cuentan con un mecanismo de resguardo adicional que consiste en la posibilidad de descontar de las remuneraciones o de las pensiones, según corresponda, las sumas que les son adeudadas por los trabajadores o los pensionados afiliados a las mismas, facultad que no tiene cualquier acreedor. Insistió, finalmente, en la importancia de formular desde ya una propuesta que aborde esta materia - con su correlativa indicación-, para dar lugar a la idea de legislar.

Conforme a lo anterior, la Honorable Senadora señora Rincón reiteró la solicitud de la Comisión al Ejecutivo para revisar este tema y presentar una indicación que recoja los planteamientos formulados y resuelva las aprensiones manifestadas.

Finalmente, el señor Presidente de la Asociación Gremial Nacional de Pensionados de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile en Retiro y Montepíos insistió en la importancia que reviste para los pensionados a quienes representa, la posibilidad de incorporarse al régimen de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, dados los beneficios a que podrán acceder en razón de ello. Destacó que se trata de personas responsables que dedicaron su trabajo y esfuerzo al servicio del país y que, ahora, tras su retiro, sólo aspiran a mejorar su calidad de vida, a pesar de todos los problemas que enfrentan, ya que, como siempre lo han hecho, se han abnegado por surgir, progresar y sacar adelante a sus familias.

Indicación presentada por el Ejecutivo

En sesión celebrada el día 11 de abril de 2012, el Ejecutivo hizo llegar a la Comisión una indicación mediante la cual propone sustituir el número 2 del artículo 1° del proyecto de ley en informe, agregando al artículo 16 de la ley N° 19.539 dos incisos nuevos.

En el primer inciso -que se agrega como inciso cuarto-, se considera establecer que los créditos otorgados por las instituciones previsionales y las deudas de salud que los pensionados de CAPREDENA y DIPRECA posean con estas entidades y con los sistemas de salud de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, así como las primas de seguros de vida y créditos otorgados por las mutuales, se descontarán en forma previa a los aportes, créditos sociales, prestaciones adicionales y complementarias de las Cajas de Compensación, con un tope del 60 % de la pensión líquida mensual respectiva.

El segundo inciso -que se agrega como inciso quinto- repite el texto contenido en el número 2 aprobado por la Cámara de Diputados.

Los integrantes presentes de la Comisión coincidieron en considerar la propuesta del Ejecutivo como un antecedente importante para la discusión en particular de esta iniciativa, la que, en todo caso, debe ser analizada en general por la Sala, para luego -en caso de ser aprobada la idea de legislar- fijar el correspondiente plazo de indicaciones que permitirá formular las enmiendas que recojan las observaciones manifestadas en las diversas intervenciones consignadas en este primer informe.

- Puesto en votación en general el proyecto, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Senadores señora Rincón, y señores Bianchi, Kuschel, y Muñoz Aburto.

TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe literalmente el texto del proyecto de ley despachado por la Cámara de Diputados, y que la Comisión de Trabajo y Previsión Social propone aprobar en general:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 16 de la ley N°19.539:

1. Sustitúyese, en su inciso primero, la palabra "excluidos" por "incluidos".

2. Agrégase el siguiente inciso cuarto, nuevo, pasando el actual inciso cuarto a ser quinto:

"Las cuotas por prestaciones de crédito social adeudadas a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar por uno de sus afiliados que sea pensionado de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional o de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, constituirán créditos de la primera clase, en conformidad al artículo 2472 N° 6 del Código Civil, sólo en aquélla parte en que no excedan del 15% de la pensión líquida mensual respectiva."

Artículo 2°.- La presente ley entrará en vigencia el primer día del mes siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

Artículo transitorio.- Las Cajas de Compensación de Asignación Familiar dispondrán de un plazo de 6 meses, a contar de la entrada en vigencia de la presente ley, para realizar las adecuaciones normativas que puedan requerir sus estatutos particulares para darle aplicación."

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 1 de junio de 2011, con asistencia de los Senadores señora Ximena Rincón González (Presidenta), y señores Carlos Ignacio Kuschel Silva, Pablo Longueira Montes y Pedro Muñoz Aburto; y en sesión celebrada el día 11 de abril de 2012, con asistencia de los Senadores señora Ximena Rincón González (Presidenta), y señores Carlos Bianchi Chelech, Carlos Ignacio Kuschel Silva y Pedro Muñoz Aburto.

Sala de la Comisión, a 16 de abril de 2012.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR
Secretaria de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

**PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 19.539, PERMITIENDO A LOS PENSIONADOS DE LA DIRECCIÓN DE PREVISIÓN DE CARABINEROS DE CHILE Y DE LA CAJA DE PREVISIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL, INCORPORARSE A CAJAS DE COMPENSACIÓN DE ASIGNACIÓN FAMILIAR.
(Boletín N° 7.441-13)**

- I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** en lo fundamental, permitir que los pensionados de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile y de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, se incorporen a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, dándoles acceso a los regímenes de la ley N° 18.833, en materia de prestaciones de crédito social, esto es, créditos en dinero, prestaciones adicionales, consistentes en dinero, especies y servicios y prestaciones complementarias o beneficios de bienestar social.
- II. **ACUERDOS:** aprobado en general (4x0). (Senadores señora Rincón y señores Bianchi, Kuschel y Muñoz Aburto).
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de dos artículos permanentes y un artículo transitorio.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** el numeral 1 del artículo 1° del proyecto de ley debe ser aprobado con quórum calificado, por cuanto regula el ejercicio del derecho a la seguridad social, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 19, N° 18, de la Constitución Política de la República, en relación a lo establecido en el artículo 66, inciso tercero, de esa Carta Fundamental.
- V. **URGENCIA:** no tiene.
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Cámara de Diputados. Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República, señor Sebastián Piñera Echenique.
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.
- VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** mayoría de votos (80 votos a favor, ningún voto en contra y 1 abstención).
- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 13 de abril de 2011.
- X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe.
- XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** 1.- La ley N° 19.539, que otorga reajuste extraordinario, bonificaciones y beneficios que indica, a pensionados que señala, y 2.- La ley N° 18.833, que establece un nuevo estatuto general para las

Cajas de Compensación de Asignación Familiar
(C.C.A.F.)

Valparaíso, 16 de abril de 2012.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR
Secretaria de la Comisión

- - -

ÍNDICE

Constancia de norma de quórum	1
Asistentes	2
Objetivo del proyecto	2
Antecedentes	2 a 5
DISCUSIÓN EN GENERAL	
Exposición de la Superintendente (S) de Seguridad Social	6
Intervención del Comandante General del Personal y de Industria Militar e Ingeniería del Ejército de Chile	9
Intervención del Presidente de la Asociación Gremial Nacional de Pensionados de las FFAA, Carabineros de Chile en Retiro y Montepíos	19
Aprobación en general del proyecto	23
Texto del proyecto aprobado en general	23 y 24
Resumen ejecutivo	25 y 26