

Santiago, dieciocho de noviembre de dos mil ocho.

VISTOS:

Con fecha 22 de julio del año 2008, el abogado Jaime Figueroa Lobato, en representación de Patricio Enrique Máximo Paredes Rogat y Ernesto Humberto Amaya Mancilla, ha formulado acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 4º de la Ley Nº 19.260, en la causa Rol Nº 7314-2003, sobre juicio ordinario por cobro de pensiones no contributivas, seguido ante el 17º Juzgado Civil de Santiago y que actualmente se encuentra en conocimiento de la Corte Suprema, por haberse interpuesto recursos de casación en contra de la sentencia de segunda instancia, bajo el rol Nº 2859-2008.

La norma legal impugnada dispone:

“Artículo 4º.- *En los regímenes de previsión social fiscalizados por la Superintendencia de Seguridad Social, el derecho a las pensiones de vejez, de invalidez y sobrevivencia, y a las de jubilación por cualquier causa, será imprescriptible.*

En todo caso, las mensualidades correspondientes a las pensiones de invalidez, vejez, sobrevivencia, de jubilación por cualquier causa, y a los demás beneficios de seguridad social que emanen o se relacionen con el respectivo régimen de pensiones, tales como bonificaciones, o rebajas de cotizaciones o aportes por permanencia en servicios, que no se soliciten dentro del plazo de dos años contados desde la fecha en que ocurriere el hecho causante del beneficio, sólo se pagarán desde la fecha de presentación de la solicitud respectiva. Igual norma se aplicará en los casos de reajustes, acrecimiento, aumento o modificación de dichos beneficios.

Los referidos beneficios son revisables de oficio o a petición de parte en los casos en que se comprobaren diferencias en la computación de períodos de afiliación o servicios, en las remuneraciones imponibles consideradas para la determinación del sueldo base de pensión, o, en general, cuando existiere cualquier error de cálculo o de hecho en la liquidación. Son, asimismo, revisables cuando se hubiere cometido algún error en la aplicación de las leyes o cualquiera otro error de derecho. Igual revisión y por las mismas causas, procederá respecto de los reajustes legales que experimente el beneficio.

La revisión a que se refiere el inciso anterior solamente podrá efectuarse dentro del plazo de tres años contado desde el otorgamiento del beneficio o del respectivo reajuste.

Las diferencias que resultaren de la rectificación de los errores referidos se pagarán o se descontarán del respectivo beneficio, según corresponda, desde el momento en que se hubiere formulado reclamo por el interesado, o desde la fecha de la resolución de la autoridad administrativa que disponga la rectificación si se procediere de oficio, o desde la fecha de notificación de la demanda judicial, en su caso. No obstante, si el reclamo, la resolución de la autoridad administrativa o la notificación de la demanda respectiva, se hubieren efectuado dentro del plazo de dos años de ocurrido el error de que se trate, las diferencias respectivas, se pagarán o se descontarán desde la fecha inicial de su ocurrencia.

Si el beneficiario hubiere de efectuar reintegro a causa de la rectificación, la institución que corresponda podrá proceder en la forma que dispone el artículo 3º del decreto ley Nº 3.536, de 1980.”.

En la causa en que se requiere la inaplicabilidad del precepto transcrito, los requirentes demandaron al Fisco de Chile y al Instituto de Normalización Previsional (en adelante también INP) el pago, en las condiciones establecidas en el artículo 6º de la Ley Nº 19.234, de 36 pensiones adicionales a las que tendrían derecho en su condición de exonerados políticos y de titulares del beneficio denominado “pensión no contributiva, por gracia”, que les fuera reconocido y otorgado por decretos supremos expedidos por el Ministerio del Interior, en aplicación de lo dispuesto en la norma ya referida.

En primera instancia, según señala el actor, las demandas interpuestas fueron acogidas por el respectivo tribunal, ordenándose al INP pagar las pensiones reclamadas y condenándose al Fisco de Chile a financiar el cumplimiento de dicha obligación en caso de que fuera necesario. En contra de dicho fallo ambos demandados apelaron y el INP opuso, además, la excepción de prescripción contenida en el artículo 4º de la Ley Nº 19.260, que es la norma, precisamente, impugnada en estos autos de inaplicabilidad.

En segunda instancia, la Corte de Apelaciones de Santiago rechazó tanto la excepción opuesta por el Instituto como sus alegaciones de fondo, confirmando la sentencia de primer grado, salvo en la parte en que se condenaba al Fisco de Chile a financiar subsidiariamente el pago de las referidas pensiones, la que fue revocada. En contra de esta sentencia el INP dedujo recursos de casación en la forma y en el fondo ante la Corte Suprema, los que constituyen la gestión pendiente en la que incide el requerimiento de inaplicabilidad deducido en estos autos. El recurso de casación en el fondo persigue, según señala el requirente, la invalidación de la sentencia definitiva de segunda instancia alegando la falsa aplicación de la norma del artículo 4º de la Ley Nº 19.260 por parte de la Corte de Apelaciones respectiva, ya que, a juicio del INP, debía haberse rechazado la demanda bajo la consideración de que había caducado el plazo para solicitar la revisión del beneficio otorgado. De este modo, y por las razones antedichas, la casación persigue obtener, según señala el actor, que se dicte sentencia de reemplazo en la que se resuelva el rechazo de la demanda por haberse extinguido la exigibilidad del derecho reclamado.

Indica la parte requirente que la aplicación de la disposición legal impugnada en la resolución de la gestión pendiente la privaría del ejercicio del derecho a la seguridad social, reconocido en el artículo 19, Nº 18, de la Carta Fundamental. En este aspecto, manifiesta que la pensión no contributiva, por gracia, a la que tienen derecho los señores Paredes y Amaya, les fue reconocida y otorgada por aplicación de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley Nº 19.234. Dicha legislación, se añade, estableció un régimen especial y de carácter excepcional que busca reparar el daño previsional que se les causó a aquellas personas que fueron separadas de sus empleos públicos por razones estrictamente políticas. A juicio del actor, a mayor abundamiento, dicha normativa sería fiel expresión de la voluntad del legislador, en orden a que las personas que cumplan los requisitos exigidos en ella tengan acceso y hagan efectivo su derecho a la seguridad social a través del pago de una pensión no contributiva, por gracia. Lo anterior, según aduce el requirente citando jurisprudencia al respecto, ya ha sido declarado por la Corte Suprema. Añade que la aplicación de la norma impugnada en estos casos concretos privará, además, a los requirentes del derecho de propiedad garantizado en los incisos primero, segundo y tercero del Nº 24 del artículo 19 de la Constitución, respecto del beneficio que les ha sido reconocido y otorgado por el organismo administrativo pertinente, en razón de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley Nº 19.234.

Se expresa, asimismo, que de la sola lectura del artículo 4º de la Ley Nº 19.260, impugnado, aparece que su objetivo y finalidad es establecer, sin reserva alguna, que el derecho a la pensión de vejez, de sobrevivencia, y de jubilación por cualquier causa, tiene carácter imprescriptible. En el mismo sentido, queda de manifiesto, afirma el actor, que la norma aludida sólo resulta aplicable a un tipo de régimen en el que la pensión o cualquier otro beneficio tiene carácter contributivo. En cambio, en el juicio en que incide el requerimiento de inaplicabilidad deducido, se está demandando el pago de pensiones no contributivas adicionales, por gracia. Por consiguiente, el actor concluye que sería contrario a la Carta Fundamental que se prive a sus representados de su derecho adquirido a percibir las pensiones adicionales demandadas, en virtud de la aplicación de una legislación que no regula su situación particular.

Por último, se argumenta que la aplicación del artículo 4° de la Ley N° 19.260 en el caso concreto de que se trata, violentaría la garantía contenida en el numeral 26 del artículo 19 de la Constitución Política, ya que produciría el efecto de desconocer la esencia del derecho a percibir pensiones no contributivas, por gracia, de que serían titulares los señores Paredes y Amaya. En el mismo orden de consideraciones, el actor aduce que la aplicación de dicha disposición legal importaría imponer a las pensiones demandadas en todos estos casos, una condición arbitraria e ilegal, cual es que para su reconocimiento, obtención y pago, deban ser cobradas y demandadas en un plazo de 3 años, asignándole a dicho plazo, incluso, el carácter de caducidad, en circunstancias que los actos administrativos que han reconocido el derecho de que gozan los requirentes -fundados en lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N° 19.234, en relación con lo establecido en el artículo 8° de la Ley N° 18.056-, no contienen condición alguna para su ejercicio.

Por resolución de fecha 24 de julio de 2008, la Segunda Sala de esta Magistratura declaró la admisibilidad del requerimiento deducido, ordenando la suspensión del procedimiento en el que incide. En seguida, los autos pasaron al Pleno para su posterior substanciación.

Mediante presentación de fecha 1° de septiembre de 2008, el Instituto de Normalización Provisional formuló observaciones respecto del requerimiento interpuesto, solicitando su rechazo.

En primer término, el mencionado organismo público realiza una descripción de la materia debatida en la causa judicial pendiente en la que incide el requerimiento de inaplicabilidad deducido en estos autos, haciendo hincapié en que su parte ha recurrido de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago –que confirmó la de primera instancia en cuanto acoge la demanda intentada en su contra-, alegando que el referido fallo ha incurrido en lo que denomina una *“falsa aplicación del artículo 4° de la Ley N° 19.260, desde que la ha marginado de regular situaciones que se encuentran efectivamente bajo su imperio”*.

En seguida, como cuestión previa, solicita la declaración de improcedencia y/o inadmisibilidad del requerimiento deducido, ya que, a su juicio, no se encontraría fundada razonablemente la infracción constitucional invocada en él. Al efecto, manifiesta que la exigencia de fundamentación razonable en esta clase de acciones evita, por un lado, que el Tribunal Constitucional se avoque a resolver asuntos sin fundamento plausible y, por otro, que se traben juicios con objeto difuso en que el mismo Tribunal no pueda determinar su competencia específica o que la contraparte no pueda conocer cabalmente los fundamentos de la acción impetrada.

El requerimiento deducido en este caso, alega el organismo, no cumpliría esta exigencia, ya que en él no se explica cómo la aplicación de la norma impugnada –artículo 4° de la Ley N° 19.260- contradice las garantías constitucionales reconocidas en el artículo 19, numerales 18, 24 y 26.

El servicio indica que determinar si una norma legal es aplicable o no para resolver una contienda jurisdiccional, que sería una cuestión planteada en estos autos, es propio de la discusión de la instancia y no de la sede constitucional.

En cuanto a la norma que fue objeto de la impugnación, señala que no quedaría claro si lo que se impugna es el texto completo del artículo 4° de la Ley N° 19.260 o sólo una parte del mismo. Afirma que si, eventualmente, se declarara inaplicable el precepto completo se generaría una situación “de suyo peligrosa” para las bases del sistema de seguridad social chileno, pues se podría considerar que prescribirían los derechos mencionados en el inciso primero de dicho artículo.

Por su parte, en relación a las peticiones contenidas en el requerimiento, señala que éstas son contradictorias y confusas ya que, por una parte, los requirentes argumentan sobre su derecho a la seguridad social eventualmente conculcado, asumiendo que tanto la pensión no contributiva como el beneficio del

trienio –es decir de los 36 meses de pensiones adicionales- son derechos amparados por la garantía del N° 18 del artículo 19 de la Constitución, mientras que al referirse al derecho de propiedad, que también se vería violentado, los mismos requirentes se contradicen y argumentan en sentido contrario, esto es, que los beneficios que entrega la Ley N° 19.234 tienen características diametralmente distintas al régimen general de Seguridad Social. Agrega que los requirentes, al parecer, habrían olvidado que ya tienen determinada su “pensión no contributiva” por gracia, conforme al artículo 6° de la Ley N° 19.234 (modificada por la Ley N° 19.582) y que lo que se discute en la gestión judicial pendiente invocada en cada caso no es el derecho a jubilar y/o a obtener dicha pensión, sino que la revisión o reliquidación de la misma pensión. Ello, pues, a juicio de aquéllos, el INP habría incurrido en un error de hecho o de derecho, al no considerar las 36 pensiones no contributivas adicionales a que también tendrían derecho de manera excepcional.

Luego, el organismo se refiere a cuestiones de carácter general vinculadas a la aplicación de las normas que han sido mencionadas en estos autos y, entre éstas, hace presente que existiría abundante jurisprudencia judicial y administrativa que ha reconocido que la caducidad establecida en la norma que se impugna ante esta sede constitucional resulta aplicable a las pensiones no contributivas de que se trata. Inclusive, afirma, habría sentencias emitidas por la Corte Suprema en ejercicio de la atribución que le entregaba el artículo 80 de la Carta antes de la reforma del año 2005, que habrían declarado la constitucionalidad de la misma norma que hoy se pide inaplicar.

Respecto de los beneficios que establece la Ley N° 19.234 que citan los requirentes, el Instituto indica, en síntesis, que la naturaleza jurídica de la pensión no contributiva es distinta a la de los sistemas ordinarios de seguridad social, ya que este beneficio consiste en una ayuda económica que se financia con recursos fiscales y no depende exclusivamente de las cotizaciones que pudo hacer el afiliado. Por otra parte, el hecho generador de la pensión radica en el ejercicio de una atribución discrecional del Presidente de la República, como es la de calificar la condición de exonerado político a una persona y asignarle un abono de tiempo ficticio para configurar el beneficio. Según señalan, es un aspecto pacífico en la gestión pendiente, el hecho de que los requirentes efectivamente gozan del beneficio de “pensión no contributiva” otorgado en conformidad a la regla general contenida en el artículo 6° de la Ley 19.234. Luego señala que toda la discusión de dicho proceso está centrada en determinar si los beneficiarios actuales de dicha “pensión no contributiva” pueden además gozar de la situación de excepción que reglamenta la misma disposición al agregar que *“tratándose de exonerados políticos del sector público que reúnan los requisitos del artículo 2° de esta ley, la pensión se devengará a contar del día primero del primer mes del trienio que anteceda al día de la presentación de la solicitud”*. De ahí, concluye, resulta evidente que lo que en el fondo el requerimiento pretende impugnar como inconstitucional, es una supuesta aplicación errada del artículo 6° de la Ley N° 19.234, no en cuanto al otorgamiento de las “pensiones no contributivas”, por gracia, sino que respecto de la fecha a partir de la cual se devenga el beneficio. En otras palabras, señala, se demanda la revisión del acto administrativo que otorgó el beneficio de seguridad social y se persigue el pago del referido trienio por existir un supuesto error de cálculo o de hecho en las respectivas liquidaciones, lo cual no es más ni es menos que una reliquidación de pensión, situación que está expresamente prevista en el artículo 4° de la Ley 19.260 y a la que le es perfectamente aplicable la prescripción establecida en dicha disposición.

En cuanto a las cuestiones constitucionales o de fondo que se plantearon en el requerimiento, el organismo observó, respecto a la eventual vulneración del artículo 19 N° 18 de la Constitución, que la doctrina y la jurisprudencia estarían contestes en que el derecho que garantiza el Estado a las personas en esta materia es el acceso al goce de las prestaciones básicas uniformes. Agrega que

el precepto que se impugna no conculcaría dicha norma constitucional ya que el legislador, al dictar la Ley N° 19.260, no ha afectado ni ha negado realmente la uniformidad en el goce de las prestaciones de carácter no contributivo de los requirentes. A su juicio, y por el contrario, lo que hace la norma impugnada es establecer que transcurrido el plazo de los 3 años sin que se hubiese impetrado el beneficio excepcionalísimo y adicional denominado “trienio”, el juez puede y debe declarar la prescripción de la acción, lo que obedecería a razones de certeza jurídica. Concluye que sí atentaría contra el ordenamiento constitucional y legal vigente desconocer la aplicación de la prescripción establecida en la norma impugnada para los requirentes que gozan de la “pensión no contributiva” por gracia, pues ello conculcaría la igualdad ante la ley y los artículos 6° y 7° de la Constitución.

En lo que dice relación con la eventual contravención del artículo 19, N° 24, incisos primero, segundo y tercero, de la Constitución, señala que el beneficio especial y excepcionalísimo del “trienio” no es otra cosa que una actualización, revisión o reliquidación de la “pensión no contributiva” por gracia, ya otorgada y de la que gozan los requirentes. Agrega que los requirentes han partido del supuesto de que sobre el beneficio del “trienio”, en los términos previstos por el artículo 6°, parte final del inciso cuarto, de la Ley N° 19.234, ellos tendrían constituido un verdadero derecho de propiedad, mismo que, por aplicación de la norma impugnada, estaría siendo expropiado en forma inconstitucional. Sin embargo, manifiesta, la Ley N° 18.152, interpretativa del artículo 19, N° 24, de la Constitución, dispuso expresamente que la garantía del derecho de propiedad no se extiende a los sistemas de actualización, reajustabilidad, reliquidación u otra forma de incremento o base referencial de cálculo. De esta forma, el derecho de propiedad sobre los beneficios de la seguridad social –que comprende la “pensión no contributiva” por gracia- sólo ampara el derecho a jubilar y el monto global de la pensión, como lo dispone la ley interpretativa citada.

Por último, respecto de la supuesta violación del artículo 19, N° 26, de la Constitución, el organismo público indica que hay que tener presente que un derecho es afectado en la esencia cuando se le priva de aquello que le es consustancial, de manera que deja de ser reconocible. La norma impugnada, a su entender, no afecta el derecho a la “pensión no contributiva, por gracia”, de la que ya gozan los requirentes, ni tampoco se afecta el beneficio de seguridad social y, excepcionalmente, el de reliquidación de la pensión –o trienio- consagrado en el inciso cuarto del artículo 6° de la Ley N° 19.234, sino que sólo establece un plazo limitado y razonable de 3 años para solicitar la revisión y/o reliquidación por errores de hecho y/o derecho, del beneficio para obtener el pago de las 36 mensualidades. Dicho de otro modo, expresa, como la norma impugnada no regula el ejercicio del derecho de propiedad consolidado o adquirido, sino que se refiere sólo a una mera expectativa sujeta a un plazo de prescripción o de caducidad, debe descartarse, a entender del INP, que su aplicación a los juicios pendientes invocados en estos autos, importe una trasgresión a la esencia del mismo derecho.

Habiéndose traído los autos a relación, el día 16 de octubre de 2008 se procedió a la vista de la causa, oyéndose los alegatos de los abogados señores Jaime Figueroa Lobato, por los requirentes, y Raúl Campusano Palma, Fiscal del Instituto de Normalización Previsional, en su representación.

CONSIDERANDO:

I. La cuestión sometida a la decisión del Tribunal.

A. Cuestión de constitucionalidad que habrá de resolverse.

1°. Que, según aparece de la parte petitoria del requerimiento de autos, la actora, invocando la competencia que corresponde a este Tribunal Constitucional en razón de lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 93 de la Carta Fundamental, ha solicitado se declare la inaplicabilidad del artículo 4° de la Ley N° 19.260, en el juicio ordinario civil individualizado en la parte expositiva, en atención a que la

aplicación del citado artículo infringiría los derechos que, a su parte, le aseguran los numerales 18º, 24º, incisos primero a tercero, y 26º de la Carta Fundamental;

2º. Que el artículo 93, N° 6, de la Carta Fundamental, atribuye, precisamente, a este Tribunal resolver la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación resulte contraria a la Constitución en caso de aplicarse en un juicio o gestión pendiente que se siga ante un tribunal ordinario o especial. En la especie, el precepto legal que se impugna es el artículo 4º de la Ley N° 19.260, el juicio pendiente se ha identificado y lo que esta Magistratura debe resolver es si de aplicarse ese precepto legal en el juicio referido, se seguirían o no resultados contrarios a los preceptos invocados de la Carta Fundamental. Eso es lo que habrá de determinarse;

3º. La Constitución dispone que el Tribunal resuelva las materias indicadas en los considerandos precedentes en cuanto sea requerido por el juez o las partes en el asunto en que el precepto pueda recibir aplicación y que una de las Salas del Tribunal haya resuelto que se verifica la existencia de una gestión pendiente, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisiva en la resolución de un asunto, que la impugnación se encuentre razonablemente fundada y se cumplan los demás requisitos legales. No obstante que el inciso decimoprimer del artículo 93 de la Constitución trata estos requisitos como cuestiones de admisibilidad que deben ser resueltas por una de las Salas del Tribunal, “sin ulterior recurso”, la parte requerida ha hecho varias alegaciones y peticiones al Pleno del Tribunal para que declare inadmisibile el requerimiento. Tal como lo ha hecho en casos anteriores (sentencias roles 1046 y 1138, entre otras), atendiendo a que el Tribunal consideró cumplidos varios de esos requisitos, para los solos efectos de la admisibilidad y con el fin de dar plena satisfacción al derecho a una decisión fundada de cada una de las excepciones opuestas, el Tribunal se hará cargo de ellas en el apartado II que sigue;

B. Cuestiones de legalidad que no corresponde sean decididas por esta Magistratura.

4º. Que las partes, además de destinar una porción de sus presentaciones y alegaciones en estrados a la cuestión de inaplicabilidad por inconstitucionalidad identificada en el considerando primero que antecede, han dedicado la mayor parte de tales presentaciones y alegaciones a debatir extensa e intensamente una cuestión diversa, cual es si procede o no aplicar a un beneficio previsional de carácter no contributivo, los plazos de caducidad o de prescripción establecidos en el precepto impugnado para regir en materia de pensiones contributivas. Al efecto, las partes han debatido profusamente acerca de la naturaleza de los beneficios no contributivos o por gracia (ya en estos términos surge un debate) que reclaman los requirentes en la gestión pendiente y, desde luego, acerca de si a ellos debe o no aplicarse los plazos de caducidad o prescripción (en esto tampoco hay claridad), diseñados para situaciones que, según los requirentes, son de otra naturaleza, y que según la requerida deben ser de aplicación general para no generar diferencias arbitrarias. En virtud de ello, las partes han debatido si el derecho que se reclama en el juicio constituye un beneficio independiente y nuevo o si sólo es un aumento o modificación de otro ya otorgado con anterioridad, el carácter especial o general del precepto impugnado, las reales diferencias y semejanzas entre los beneficios de ambas leyes, si el régimen de previsión de los exonerados políticos es de aquellos fiscalizados por la Superintendencia de Seguridad Social a los que alude el inciso primero del artículo 4º de la Ley N° 19.260, y otras discusiones análogas. En base a tales alegaciones, la parte requirente argumenta que no es pertinente aplicar los plazos de caducidad del artículo 4º de la Ley N° 19.260, por cuanto ellos están contemplados para el pago de mensualidades de pensiones propias del antiguo régimen previsional y para la revisión, reliquidación o recálculo de pensiones que ya perciben, hipótesis que no se encuadran en lo que su parte reclama, que es el pago de pensiones distintas y nuevas, de carácter no contributivo y por gracia. El

INP aduce la pertinencia de aplicar esos plazos de caducidad, pues, a su juicio, el beneficio que se reclama no es sino una actualización, revisión o reliquidación de un beneficio ya otorgado;

5°. Que esta Magistratura carece de competencia y jurisdicción para resolver las cuestiones indicadas en el considerando anterior. Todas y cada una de ellas son cuestiones de mera legalidad que deberán ser resueltas por los jueces del fondo, mismos que han sido requeridos de casación a fin de pronunciarse acerca de tales materias;

6°. Que el hecho de que las partes debatan si el artículo 4° de la Ley N° 19.260 debe o no aplicarse al juicio pendiente, atendida la naturaleza de las prestaciones a que tal disposición se refiere y de aquéllas de las que se pretenden titulares los requirentes, es una cuestión distinta a que la posible aplicación de los plazos de caducidad o prescripción contenidos en el precepto impugnado pueda producir efectos contrarios a la Carta Fundamental y, en tal carácter, ser declarados inaplicables por esta Magistratura. Si bien en ambos debates se discute si el precepto debe o no ser aplicado, uno y otros son diversos y no deben ser confundidos: el primero alude a si, por la naturaleza de ciertas prestaciones de seguridad social, deben o no serles aplicadas las reglas de caducidad establecidas para otras. El debate constitucional, único que esta Magistratura debe resolver, es si la posible aplicación de los plazos de caducidad contenidos en el artículo 4° de la Ley 19.260, produciría o no efectos contrarios a la Constitución.

No corresponde a este Tribunal decidir si los plazos de caducidad deben o no aplicarse en la especie. Sí está llamado a resolver acerca de si la eventual o posible aplicación de los plazos en el juicio pendiente produciría efectos contrarios a la Constitución. Si se decide que así ocurriría, el precepto será declarado inaplicable y los jueces deberán resolver el fondo sin poder recurrir a él. Si, en cambio, el precepto no resulta inaplicable en razón de inconstitucionalidad, los jueces del fondo podrán aplicarlo, pero no quedarán obligados a ello;

II. Consideración de las cuestiones de admisibilidad planteadas por la requerida.

A. Por falta de razonable fundamento.

7°. Que, tal como se anunció en el considerando 3° precedente, y se dejó constancia en la parte expositiva, el Instituto de Normalización Previsional ha solicitado al Pleno de este Tribunal declarar inadmisibile el requerimiento, en primer lugar, por no encontrarse fundada razonablemente la infracción constitucional que se alega. El Tribunal, por las razones anotadas en el considerando 3° que antecede, considerará esta excepción, no obstante que el inciso decimoprimer del artículo 93 de la Carta Fundamental entrega competencia para resolver esta materia, sin ulterior recurso, a cada una de sus Salas, lo que ya se verificó en la especie, en fase de admisibilidad.

La requerida sostiene, a este respecto, que la acción no efectúa una explicación circunstanciada acerca del modo como la aplicación de la norma impugnada contraría los preceptos constitucionales que se dicen infringidos;

8°. Tal como se ha resuelto ya por esta Magistratura, *“el sentido de la exigencia de una fundamentación razonable es (...) doble; por una parte, evitar que esta Magistratura se avoque a resolver cuestiones que, en su presentación inicial, no demuestran siquiera un fundamento plausible; y, por otra, que no se traben juicios de inaplicabilidad cuyo objeto resulte tan difuso o confuso que el Tribunal no pueda determinar su competencia específica o la contraparte saber lo que se pretende y cuáles son los fundamentos de la acción a la que tiene derecho a oponerse. En ambos casos, se trata de objetivos prácticos que no consisten en la medición de la excelencia de la argumentación, lo que es más propio del quehacer teórico o académico.”* (Sentencia Rol N° 1046). En ese mismo sentido, el Tribunal ha explicitado que la exigencia constitucional de fundamentar razonablemente un requerimiento de inaplicabilidad *“supone una **suficiente y***

meridiana motivación, de modo que pueda comprenderse en términos intelectuales la pretensión que se solicita al tribunal (véanse, a título ejemplar, las sentencias recaídas en los roles números 643, 651 y 693, entre otros);

9º. Que la competencia específica de carácter constitucional del Tribunal resulta suficientemente clara en la especie. Ella consiste, como se señaló en el considerando 1º, en determinar si la aplicación del artículo 4º de la Ley N° 19.260, en caso de aplicarse dicho precepto en el juicio pendiente ya individualizado, producirá o no efectos contrarios a lo que la Constitución establece en los numerales 18º, 24º y 26º de su artículo 19.

Es efectivo que el objeto de este pleito puede presentarse como difuso o confuso, en la medida en que en él se tratare de resolver las cuestiones de legalidad que se describieron en el considerando 4º que antecede. Sin embargo, tales debates, que sí podrían ser estimados como insuficientes para que el Tribunal pudiera determinar su competencia y las partes el objeto de la litis, no puede ser materia de conocimiento ni de resolución del Tribunal;

10º. Que el hecho de que más allá de la cuestión de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, que resulta suficientemente acotada y clara, surja un segundo plano de debates que carezcan de suficiente claridad, no obsta a que esta Magistratura deba abocarse a resolver el conflicto de su competencia, mismo que, en la especie, resulta suficientemente determinado por haberse identificado los preceptos constitucionales que resultarían infringidos y , como se dirá más adelante, el modo como la aplicación de la norma impugnada haría incurrir en tales infracciones. Procede, en consecuencia, rechazar esta cuestión formal planteada por la requerida;

11º. Que, de igual modo, debe rechazarse la pretensión de la requerida fundada en que la cuestión planteada se encontraría fuera de la competencia de esta Magistratura. Alega, al efecto, que la discusión de si una norma debe o no ser aplicada a una contienda jurisdiccional es propia de la discusión de instancia y no tiene cabida en sede constitucional. En esto la requerida tiene toda la razón. Sin embargo, el hecho de que a este proceso se hayan traído cuestiones que se encuentran fuera de nuestra competencia, como las indicadas en el considerando 4º que antecede, no obsta a que existan otras, como las indicadas en el considerando 1º, que sí se encuentran dentro de la competencia de este órgano y que deben ser resueltas;

12º. Que, por último, también debe rechazarse esta petición de inadmisibilidad en cuanto la requerida la funda en una contradicción de la requirente.

Al respecto, señala que si el argumento de fondo de su contraparte “es que la disposición recurrida no se aplica a la gestión pendiente, mal pueden configurarse los requisitos de la inaplicabilidad por inconstitucional (sic), toda vez que es condición especial el hecho de que la norma reclamada “pueda” tener relación con la decisión del asunto”. Esta alegación ha de ser desechada, por cuanto nada impide que una parte que alega que un precepto no debe aplicarse en un litigio por razones de fondo, tome la precaución de pedir su inaplicabilidad por inconstitucionalidad para el evento de que el precepto llegare a considerarse pertinente por los jueces del fondo;

B. Inadmisibilidad por haberse requerido la declaración de inaplicabilidad de todo el precepto legal.

13º. Que la parte requerida ha solicitado también que se declare inadmisibile el requerimiento por haberse interpuesto en contra de todo el artículo 4º de la Ley 19.260. Desde luego, habrá de rechazarse esta pretensión porque no es requisito para su admisibilidad que el requerimiento se dirija en contra de parte de un determinado artículo de una ley.

En la especie, si bien el requerimiento se dirige en contra de todo el enunciado normativo del referido artículo, resulta inequívoco, de su fundamentación, que lo que se impugna como contrario a los derechos

constitucionales son los plazos de caducidad o prescripción contenidos en los incisos segundo y siguientes de ese artículo 4º. En esta causa no ha habido confusión a este respecto, debiendo, entonces, entenderse que el objeto de la litis tiene la claridad mínima suficiente: lo que se pide inaplicar es el artículo 4º de la Ley N° 19.260, sólo en cuanto en ese precepto se establecen plazos de caducidad o prescripción para reclamar derechos previsionales;

C. Inadmisibilidad por contener el requerimiento peticiones y argumentos contradictorios.

14º. Que el INP ha solicitado también que este Tribunal declare la inadmisibilidad del requerimiento por cuanto éste contendría peticiones y argumentos contradictorios, los que desarrolla, para reiterar las cuestiones ya consideradas y rechazadas en los considerandos 11º y 12º que anteceden y que cabe, entonces, desechar por esos mismos motivos;

III. Consideración de las cuestiones de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

A. Si la eventual aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente infringiría el derecho a la seguridad social.

15º. Que, tal como ha sido referido en la parte expositiva, el requirente sostiene que la aplicación del artículo 4º de la Ley N° 19.260 al juicio pendiente, produciría efectos contrarios a lo dispuesto en el numeral 18º del artículo 19 de la Constitución Política. Su argumento es que los plazos de caducidad o prescripción que en él se contemplan privarían a sus representados del legítimo ejercicio de su derecho a la seguridad social. A su juicio, la eventual declaración de caducidad de los derechos de sus representados al pago de las pensiones no contributivas adicionales, por gracia, que demandan en el juicio pendiente, implicaría la negación de esas pensiones que constituyen la materialización de su derecho a la seguridad social. La requerida, por su parte, argumenta que los plazos que se impugnan están establecidos para alcanzar la certeza jurídica, otorgando un plazo razonable de prescripción o caducidad para la revisión o reliquidación de un beneficio ya otorgado. Agrega que no hacerles aplicables ese plazo de prescripción a los beneficios que se reclaman implicaría granjearles un privilegio no justificado, que sí atentaría en contra del ordenamiento constitucional y legal;

16º. Que, en lo que interesa, el artículo 4º de la Ley N° 19.260, que se ha impugnado, luego de declarar, en su inciso primero, que determinados derechos previsionales son imprescriptibles, estatuye, en su inciso segundo, que ciertos y determinados beneficios “que no se soliciten dentro del plazo de dos años contados desde la fecha en que ocurriere el hecho causante del beneficio, sólo se pagarán desde la fecha de presentación de la solicitud respectiva.”.

El inciso tercero, por su parte, dispone que los referidos beneficios son revisables de oficio o a petición de parte cuando se verificaren ciertos supuestos o “...cuando existiere cualquier error de cálculo o de hecho en la liquidación (...) cuando se hubiere cometido algún error en la aplicación de las leyes o cualquier otro error de derecho”, disponiéndose, por último, que igual revisión procede en los reajustes legales que experimente el beneficio. El inciso cuarto del precepto impugnado, por su parte, dispone que “la revisión a que se refiere el inciso anterior solamente podrá efectuarse dentro del plazo de tres años contados desde el otorgamiento del beneficio o del respectivo reajuste.”;

17º. Que el precepto constitucional que se alega infringido por el actor asegura a todas las personas el “derecho a la seguridad social”, disponiendo su inciso tercero, en la parte que interesa, lo siguiente: *“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.”*;

18º. Que, conforme a lo ya razonado, a este Tribunal no le corresponde resolver la cuestión de fondo debatida por las partes y, por ende, tampoco está

llamado a decidir si, en atención a la posible especialidad de la “pensión no contributiva, por gracia” procede o no aplicar a su respecto los plazos de caducidad establecidos en el artículo 4º de la Ley 19.260. Se ha explicado también que esta Magistratura sí debe dilucidar si la eventual aplicación de dicho precepto legal infringiría lo dispuesto en la Constitución. Al efecto, debe examinar si una persona queda privada del derecho a la seguridad social por el hecho de que un determinado beneficio o prestación sólo pueda ser solicitado o reclamado dentro del plazo de dos años o si se infringe el mismo derecho si se establece un plazo de tres años para solicitar una revisión o rectificación;

19º. Que no puede estimarse, como supone el requerimiento, que *per se* una persona quede privada de su derecho a la seguridad social por el hecho de que, para impetrar el beneficio o para obtener la rectificación de un error o un reajuste, el mismo tenga que ser solicitado dentro de un plazo. Una concepción del derecho a la seguridad social como equivalente al acceso a cualquier beneficio, sin limitaciones ni requisitos, no es simplemente imaginable en este mundo imperfecto, que por requerir de certezas, limita, como una regla general, el ejercicio de los derechos a ciertos plazos de caducidad o prescripción, mismos que dotan de seguridad a las situaciones jurídicas constituidas, por el solo hecho de prolongarse en el tiempo. El derecho occidental y ciertamente el nuestro han aceptado, con limitaciones, que la prescripción sirva para adquirir la propiedad, extinguir derechos en ella y para extinguir acciones penales y civiles de la más diversa naturaleza. En consecuencia, la concreta limitación contenida en el artículo 4º debe ser revisada en su constitucionalidad, pero no puede sostenerse que la sola existencia de un plazo de caducidad para la obtención de un beneficio previsional prive a las personas que quedan sujetas a ese plazo del derecho a la seguridad social;

20º. Que un plazo de caducidad para impetrar un beneficio previsional puede y debe ser entendido como una limitación en el ejercicio de ese derecho. En efecto, el derecho a la seguridad social se materializa en determinados beneficios y si para obtenerlos las personas que puedan verse beneficiadas deben solicitarlos dentro de un plazo, el mismo constituye una limitación para adquirir y gozar del beneficio que materializa o concreta el derecho a la seguridad social;

21º. Que los límites al derecho consagrado en la Constitución deben, como ha señalado reiteradamente este Tribunal, pasar un examen de proporcionalidad; esto es, perseguir fines lícitos, constituir la limitación un medio idóneo o apto para alcanzar tal fin y resultar el menoscabo o limitación al ejercicio del derecho, proporcional al beneficio que se obtiene en el logro del fin lícito que se persigue. En ese sentido esta Magistratura ha sostenido que *“si bien el legislador goza de discreción y de un amplio margen en la regulación de las relaciones sociales, debe cuidar que las restricciones al goce de los derechos que puedan resultar de tales regulaciones encuentren justificación en el logro de fines constitucionalmente legítimos, resulten razonablemente adecuadas o idóneas para alcanzar tales fines legítimos y sean -las mismas restricciones- proporcionales a los bienes que de ellas cabe esperar, resultando por ende tolerables a quienes las padezcan en razón de objetivos superiores o, al menos, equivalentes”*. (Ver al respecto roles N°s 541, 1046 y 1061, entre otros);

22º. Que el plazo contenido en el inciso segundo del artículo 4º de la Ley N° 19.260 es de dos años para solicitar las mensualidades correspondientes a ciertas pensiones, lo que también se aplica en los casos de reajustes, acrecimiento, aumento o modificación de dichos beneficios. En consecuencia, y desde luego, el plazo de prescripción o caducidad que allí se establece no extingue el derecho a una pensión, la que, conforme a lo dispuesto en el inciso primero de la misma disposición, es imprescriptible, sino que lo que extingue es el derecho a cobrar determinadas mensualidades, las que, como señala expresamente el precepto, en caso que *“no se soliciten dentro del plazo de dos*

años contados desde la fecha en que ocurriere el hecho causante del beneficio, sólo se pagarán desde la fecha de presentación de la solicitud respectiva.”. En consecuencia, esta disposición no extingue el derecho a obtener pensiones, pero hace incobrables aquellas mensualidades que hubieran correspondido a períodos superiores a dos años contados hacia atrás desde la fecha de la solicitud. En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Suprema en la sentencia de inaplicabilidad Rol N° 75-2000, de fecha 7 de marzo de 2001, al señalar: “Como (...) el artículo 4° de la ley N° 19.260 no afecta(n) ninguno de los elementos que integran el derecho de la seguridad social, sino que sólo estatuye(n) que se pierden las mensualidades respectivas, en el evento que no se impetre el beneficio dentro del plazo de dos años, se debe concluir que no conculca(n) la norma contemplada en el número 18 del artículo 19 de la Constitución Política de la República;”;

23°. Que un plazo de caducidad o prescripción como el individualizado en el inciso anterior persigue el fin lícito de brindar certeza respecto de los créditos que puedan cobrarse en contra del Fisco. Esta Magistratura no puede estimar sino como lícita una figura de tanta tradición y de tan frecuente uso como es la prescripción de los créditos, aplicables a todos ellos en nuestro sistema jurídico y probablemente con muy pocas excepciones en el mundo. Resulta difícil pensar en algún crédito que no se extinga por el hecho de no reclamarse por un lapso de tiempo. La certeza o la seguridad jurídica es una de aquellas que más típicamente se reconocen como finalidades lícitas del derecho, al punto que, muchas veces, los filósofos del derecho se han preguntado si es la justicia o la seguridad su finalidad principal;

24°. Que tal finalidad de seguridad jurídica se tuvo precisamente a la vista para la dictación de la norma impugnada. Así, el Mensaje del Ejecutivo, al fundar su propuesta, según consta del Informe de Comisión respectivo, señaló:

“En este sentido, y como una solución que haga compatibles los principios de justicia social y de seguridad jurídica, dentro de la naturaleza que tiene el derecho a pensión, ha parecido razonable establecer que el derecho a las mensualidades correspondientes a dichas pensiones del régimen antiguo, caducará en el plazo de dos años contado desde la fecha en que se haya devengado o haya debido devengarse la respectiva cuota o mensualidad.” (énfasis añadido).

La Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado informó favorablemente la propuesta de la norma limitativa, haciendo ver que *“la ausencia de una disposición expresa en la materia ha conducido a que algunos tribunales, invocando la imprescriptibilidad del derecho, hayan acogido el beneficio solicitado con efecto retroactivo, sin reconocer limitaciones de tiempo en cuanto a las cuotas que así se habrían devengado”*, añadiendo la conveniencia de incorporar la regla en los siguientes términos:

“El proyecto, como se ha precisado, no pretende innovar respecto de los plazos vigentes. Sin embargo, en aquellos casos en que la situación no está debidamente regulada, se hace necesario introducir un elemento de certidumbre en relación con las cuotas de pensión, o sea, las sumas patrimoniales que se devengan por concepto de pensión.

Por eso se establece un plazo de caducidad del derecho a percibir dichas sumas, que se cuenta desde el momento en que se devenga la respectiva mensualidad.

De esa forma, las interpretaciones de los tribunales y de los órganos competentes de la Administración del Estado sobre las leyes de pensiones tendrán una normativa cierta a la cual sujetarse.”;

25°. Que también resulta evidente que la prescripción es un instrumento o medio idóneo para lograr esa certeza o seguridad jurídica, en cuanto es el mecanismo típico que emplea el derecho para estabilizar situaciones jurídicas, aunque ellas sean anómalas, por el solo hecho de mantenerse inalteradas por un período de tiempo. Lo anterior no significa, naturalmente, que cualquier plazo que

se determine para extinguir la existencia de cualquier crédito resulte razonable. En la especie, se trata de un plazo de dos años para extinguir mensualidades de seguridad social, que no se hubieren reclamado;

26°. Que el plazo de dos años es uno frecuente y típico en nuestro sistema de seguridad social. La Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, al informar favorablemente el Mensaje, **el que contenía un plazo de un año**, que luego devino en dos, lo justificó en los siguientes términos:

“Existen también diversos precedentes legislativos sobre el particular, tales como el artículo 123 del decreto con fuerza de ley N° 338, de 1960; el decreto con fuerza de ley N° 94, de 1960, artículo 30; la ley N° 18.948, artículo 65; la ley N° 18.961, artículo 76, etc.”.

De hecho, el aumento de uno a dos años de caducidad surgió de una propuesta del Ejecutivo ante una Comisión Mixta de Diputados y Senadores que se formó para salvar la diferencia entre ambas Cámaras. En ella el Ministro respectivo propuso aumentar el plazo a dos años, “..., **con lo cual se otorga una amplia seguridad de que las personas tendrán un extenso lapso de tiempo para acceder a la información suficiente para impetrar los beneficios**, y sólo en el evento de que dejaren transcurrir esos dos años se les pagará desde el momento que lo soliciten, puesto que si lo hicieren antes de ese plazo, el beneficio se pagará desde la fecha en que se hizo exigible.” (énfasis añadido).

Dada la existencia de plazos inferiores y similares para el cobro de otros créditos, sean o no de la seguridad social, debe estimarse que el plazo de dos años es uno que se encuentra dentro de los rangos normales de nuestro ordenamiento jurídico. Que tampoco puede considerarse que la legislación carezca de fundamentación o racionalidad al conceder un plazo de dos años para el reclamo de un beneficio previsional, a menos que se hubieren acreditado circunstancias extraordinarias que hicieren difícil o hubieren entorpecido a los beneficiarios el reclamo de este beneficio, lo que no se ha alegado ni menos acreditado en la especie;

27°. Que, por su parte, el inciso cuarto sólo permite revisar diferencias derivadas de errores cuando los mismos se reclamen dentro del plazo de tres años contados desde el otorgamiento del beneficio o del respectivo reajuste. Este plazo sí produce la extinción del derecho a reclamar. Tres años para solicitar que la administración corrija un error, no es un plazo poco común en nuestro sistema. De hecho, el inciso segundo del artículo 30 del D.F.L. N° 94, del Ministerio de Hacienda, de 1960, hace prescribir los derechos previsionales que él establece en el plazo de dos años, contados desde la fecha del decreto de concesión; de análoga manera, el artículo 65 (67) de la Ley 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, considera las pensiones y demás beneficios como irrevocables, aunque se funden en errores, si de ellos no se reclama en el plazo de dos años siguientes a la fecha en que se concedieron, y una norma análoga, con idéntico plazo de dos años para reclamar, contiene el artículo 76 (80) de la Ley 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile.

En nuestro sistema de seguridad social, como en la generalidad de ellos, el sistema jurídico opta por validar aquello que, aunque se funde en un error, no es reclamado en un plazo prudencial. El de tres años para reclamar de la existencia de errores en cálculos de beneficios de seguridad social no es, como se ha visto, atípico en nuestro sistema y no existen antecedentes que permitan calificarlo de irracional o carente de fundamentos;

28°. Que, tal como ya se ha razonado en los considerandos 4° a 6°, no corresponde a este Tribunal determinar si procede o no aplicar los casos de caducidad contenidos en el artículo 4° de la Ley N° 19.260 a las pensiones no contributivas de la Ley N° 19.234. Sin embargo, en el caso que los jueces del fondo estimaren procedente darles aplicación, no infringirán con ello el derecho a la seguridad social contenido en el inciso primero del numeral 18° del artículo 19

de la Carta Fundamental, por lo que, en este aspecto, el requerimiento debe ser desestimado;

29º. Que tampoco podría estimarse que la eventual aplicación de lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley N° 19.260 a la causa que ha provocado el requerimiento vulnere lo dispuesto en el inciso tercero del numeral 18 del artículo 19º. Si bien en éste, como ya se anotó, se dispone que “la acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes...”, más allá de la discusión acerca de si las pensiones que se reclaman en la gestión pendiente tienen o no el carácter de prestaciones básicas uniformes, a que alude el precepto, lo que habrá de ser determinado por los jueces de fondo, no puede estimarse que el Estado incumpla su deber de garantizar el acceso a las prestaciones por el hecho de someterlas a un plazo de caducidad en el evento de que no se reclamen, por ser tales plazos, incluyendo su duración, elementos típicos y normales que acompañan a los créditos en general y a los de seguridad social en particular, para así poder dotar de seguridad y certeza a quienes participan de las operaciones jurídicas, no avistándose razones por las que excluir al Estado como ente beneficiario o perjudicado de esta misma figura, salvo que se presenten razones especiales en relación a una determinada figura jurídica, lo que no ha ocurrido en la especie;

B. Si la eventual aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente infringiría el derecho de propiedad de los requirentes.

30º. Que la parte requirente ha fundado también su pretensión de inaplicabilidad en el aserto de que la aplicación del artículo 4º de la Ley 19.260 en el juicio *sub lite* resultaría en la infracción de lo dispuesto en los incisos primero, segundo y tercero del numeral 24º del artículo 19 de la Constitución. A su juicio, el derecho a la pensión es un derecho incorporal que forma parte del patrimonio de sus beneficiarios, del que resultarían privados en caso de aplicarse los plazos de caducidad contenidos en la norma impugnada. La institución requerida, por su parte, fundándose en la interpretación de que se trata de una reliquidación de pensiones y no de una nueva pensión, invoca el artículo único de la Ley N° 18.152, interpretativa de la Constitución, en virtud de la cual el derecho de propiedad “sólo ha amparado y ampara el otorgamiento del respectivo beneficio y el monto global que éste hubiera alcanzado, pero no se ha extendido ni se extiende a los sistemas de actualización, reajustabilidad, reliquidación u otra forma de incremento o base preferencial de cálculo.”;

31º. Que, como puede apreciarse del argumento anterior, el debate acerca de la eventual infracción al derecho de propiedad sostenido por las partes, se ha centrado en si debemos considerar el derecho que las partes reclaman como un nuevo beneficio ya incorporado a su patrimonio o como una forma de incremento de otro ya existente. Como ya se ha dicho, esta Magistratura no está llamada a resolver ni resolverá acerca de la naturaleza del beneficio previsional que las partes vienen discutiendo en el juicio que ha originado el requerimiento de inaplicabilidad de autos. En consecuencia, se ve en la obligación de ponerse en las dos hipótesis que las partes discuten, a fin de verificar si siguiendo una u otra, la aplicación del precepto pudiere producir resultados contrarios al derecho de propiedad garantizado en la Carta Fundamental;

32º. Que, en el evento que se estimare que el beneficio que las partes debaten fuere considerado como una forma de incremento de uno anterior del que ya gozan, lo dispuesto en el artículo único de la Ley N° 18.152 invocada por la parte requerida, bastaría, dado su claro tenor literal, para estimar que tal incremento no queda amparado por el derecho de propiedad y, por ende, el requerimiento debiera ser desechado por este capítulo;

33º. Que si, en cambio, se estimara que lo que las partes debaten en el juicio de fondo no es un eventual incremento, sino un nuevo beneficio ya percibido, sería necesario dilucidar si, sobre tal beneficio, los requirentes gozan ya de propiedad, esto es, si ha ingresado a su patrimonio. Esto es, precisamente, lo

que las partes disputan en el juicio que las vincula en sede ordinaria y, en consecuencia, ello tampoco puede ser resuelto por esta Magistratura, la que, una vez más, debe ponerse en ambas hipótesis para poder determinar si la eventual aplicación de alguna de ellas llevaría a resultados contrarios a la Carta Fundamental;

34°. Que, en el evento que los tribunales del fondo determinaren que los requirentes no han ingresado a sus patrimonios los derechos previsionales que reclaman, mal podría el artículo 4° de la Ley N° 19.260 haberles privado de un derecho de propiedad del que no son titulares;

35°. Que si, por el contrario, se estimare por el tribunal llamado a resolver el fondo que los requirentes han gozado del derecho de propiedad sobre los beneficios previsionales que reclaman, cabría determinar si tales derechos fueron adquiridos con anterioridad o en fecha posterior a la dictación del artículo 4° de la Ley N° 19.260. A esta Magistratura no le resulta posible determinar con claridad cuándo podrían considerarse adquiridos los derechos de propiedad que se reclaman. El artículo 3° de la Ley N° 19.234 establece el derecho a solicitar del Presidente de la República los beneficios de pensiones no contributivas, por gracia, que autoriza esa ley. Las partes nada dicen en lo concerniente a la fecha de adquisición del derecho de propiedad que se litiga en sus presentaciones. Preguntados al respecto en la vista de la causa, la requirente señaló que tales derechos de propiedad se habían adquirido en la fecha en que la autoridad administrativa reconoció la calidad de exonerados políticos a sus representados.

36°. Que, siguiendo la necesidad de ponerse en las varias situaciones, conforme a lo razonado en el considerando 31°, corresponde ahora examinar la posibilidad, que se discute ante los tribunales del fondo, de que los requirentes hubieren adquirido un beneficio previsional autónomo que hubiere ingresado a sus patrimonios en la fecha que se les reconoció su carácter de exonerados políticos, como lo pretende la requirente. El reconocimiento de los requirentes como exonerados se verificó los días 7 de septiembre y 14 de junio de 1999, según consta de los respectivos decretos que obran en estos autos. En consecuencia, aun en la hipótesis que les resulta más favorable de adquisición de derechos de propiedad, ingresados a su patrimonio en la fecha alegada en estrados por quien los representa, tal adquisición se habría verificado con posterioridad a la fecha de vigencia del artículo 4° de la Ley N° 19.260 (publicada en el diario Oficial el 4 de diciembre de 1993). De ese modo, en el caso que los tribunales del fondo estimaren que resulta pertinente aplicar ese precepto a las pensiones que se debaten, ello no infringiría el derecho de propiedad consagrado en la Carta Fundamental, pues, en tal evento, el derecho al beneficio de seguridad social se habría adquirido con la limitación de la caducidad contenida en los preceptos impugnados; y, en consecuencia, el requerimiento debe ser desestimado;

C. Si la eventual aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente infringiría el numeral 26° del artículo 19 de la Constitución.

37°. Que, por último, la parte requirente ha alegado también que la eventual aplicación de los plazos de caducidad o prescripción contenidos en el artículo 4° de la Ley N° 19.260 a los beneficios que reclaman en la gestión pendiente individualizada en el considerando 1° infringe asimismo lo dispuesto en el numeral 26° del artículo 19 de la Carta Fundamental. Al efecto, argumenta que el precepto impugnado afecta la esencia del derecho e impone condiciones que no fueron previstas, autorizadas ni establecidas en la norma legal que les concedió el beneficio que demandan, el que fue otorgado, según alega, por un acto discrecional del Poder Ejecutivo. Añade que las limitaciones consistentes en la caducidad de derechos que su contradictora pretende le sea aplicada, son condiciones arbitrarias e ilegales. Por su parte, la requerida ha solicitado el rechazo de este capítulo alegando que el plazo de tres años para solicitar la

revisión para obtener el pago del beneficio reclamado es uno determinado y razonable;

38º. Que esta Magistratura ha venido sosteniendo, consistentemente, que se afecta la esencia de un derecho cuando *“se le priva de aquello que le es consustancial, de manera tal que deja de ser reconocible”* (sentencia Rol Nº 43), cuando la respectiva limitación llegue a consistir en la “privación” del derecho (Rol Nº 226) y cuando se imponen tributos, requisitos o condiciones que hagan absolutamente ilusorio el ejercicio del mismo (Sentencia Rol Nº 280). Al mismo tiempo, ha entendido que se impide el libre ejercicio de un derecho en aquellos casos en que *“el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más allá de lo razonable o lo privan de tutela jurídica”* (Rol Nº 43, entre otros);

39º. Que, con lo ya razonado en este fallo, particularmente en sus considerandos 15º a 27º y 36º, debe estimarse que ni el derecho a la seguridad social, ni el de propiedad han sido privados de aquello que les es consustancial y que resulten irreconocibles, por el hecho de que una ley sujete el ejercicio de esos derechos a un plazo de caducidad de dos o tres años, según sea el caso. Por los mismos motivos ya anotados, tampoco puede estimarse que las limitaciones al ejercicio de derechos contempladas en la norma impugnada entran su ejercicio más allá de lo razonable. Por ello, esta causal de inaplicabilidad debe también ser desestimada.

Y VISTO lo prescrito en los artículos 19, numerales 18º, 24º y 26º, y 93, inciso primero, Nº 6, e inciso decimoprimer, de la Constitución Política de la República, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley Nº 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional,

SE DECLARA:

Que se rechaza el requerimiento de fojas 1.

Déjese sin efecto la suspensión del procedimiento decretada en resolución de fojas 52 a 54 vuelta.

Acordada la sentencia con el voto en contra del Ministro señor Mario Fernández Baeza, quien estuvo por acoger el requerimiento por los motivos que se exponen a continuación:

PRIMERO. Que la Constitución Política de la República consagra la dignidad de la persona en el primer inciso del primer artículo de su texto y sitúa al Estado a su servicio en el inciso cuarto del mismo artículo de la señalada Carta Fundamental.

SEGUNDO. Que el numeral 6º del artículo 93 de la Constitución dispone como atribución del Tribunal Constitucional “Resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal, cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución.” En consecuencia, tal efecto de la aplicación de un precepto legal puede verificarse tanto frente a un precepto constitucional específico, cuanto a lo que la Constitución integralmente consagre, como es el caso de la dignidad de la persona.

TERCERO. Que la Ley Nº 19.260, cuyo artículo 4º es impugnado en autos, así como la Ley Nº 19.234 que le sirve de sustento, ambas con sus modificaciones, han sido formuladas y tramitadas por los órganos colegisladores del Estado con el propósito de *hacer justicia* a las personas exoneradas por motivos políticos entre el 11 de septiembre de 1973 y diversas fechas antes del 11 de marzo de 1990, establecidas para las distintas situaciones de los afectados, reparando el daño de origen previsional que el Estado les había causado a través de la citada decisión administrativa.

CUARTO. Que el citado propósito de *hacer justicia* fue expresado en los mensajes a través de los que el Presidente de la República envió los proyectos de ley al Congreso Nacional y que el ex Presidente don Patricio Aylwin describió en la ceremonia de promulgación de la Ley 19.234, el 5 de agosto de 1993, con

estas palabras: “Para mí es una satisfacción poder, casi ya al fin de mi gobierno, cumplir el anhelo que era un compromiso, de dictar esta ley que tiende a hacer justicia a quienes fueron víctimas de una injusticia”, agregando: “éste ha resultado ser un reconocimiento que demoró, pero que se produjo por un gran consenso mayoritario en torno a la necesidad de dictar esta ley.” Culmina manifestando que: “Y la firma de esta ley... es un acto de justicia, y pienso que en las relaciones sociales, en la convivencia humana, el valor fundamental, la virtud que todos debemos tratar de practicar para asegurar la paz entre los hombres, es la práctica de la justicia.” (Patricio Aylwin Azócar: Crecimiento con Equidad. Discursos Escogidos 1992-1994, Editorial Andrés Bello, 1994, pp. 119-121).

QUINTO. Que los mismos conceptos se encuentran en el debate parlamentario durante la tramitación de la Ley N° 19.234, como se lee en la intervención del entonces senador don Sebastián Piñera, que se encuentra en el Primer Informe de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, de fecha 4 de mayo de 1993: “Dio a conocer que, *sin discutir la justicia de la reparación*, (cursiva del Ministro disidente) su duda radica en la forma de asegurar que se llegue con este tipo de beneficios a las personas que realmente hay que compensar y que no se esté apuntando a un universo demasiado amplio”.

SEXTO. Que en la misma línea de razonamiento, el Mensaje N° 216-334, de fecha 20 de enero de 1997, a través del cual el Presidente de la República inició un proyecto de ley para modificar la Ley N° 19.234, incorporando a sus beneficios a los ex funcionarios de las Fuerzas Armadas, de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones, mismo que culminó con la Ley N° 19.582, publicada el 31 de agosto de 1998, se lee: “transcurridos más de tres años desde la vigencia de la citada ley, ha sido posible constatar que ella ha mostrado diversos vacíos y deficiencias que le han impedido cumplir eficazmente con *los fines de carácter reparatorio* que fundamentaron su dictación”.

SEPTIMO. Que la pensión no contributiva otorgada por gracia que nos ocupa, no reviste el carácter previsional de aquellas a los que alude el inciso primero del artículo 4° de la Ley N° 19.260 impugnada en la especie, sino que obedecen a **la modalidad a través de la cual la ley entrega al Presidente de la República la facultad de reparar una injusticia causada por el Estado en perjuicio de determinadas personas en su dignidad de tales.** En consecuencia, el bien constitucional envuelto en este requerimiento es la dignidad de la persona, consagrada, según se ha expuesto, en los incisos ya citados del artículo 1° de la Constitución.

OCTAVO. Que, en cuanto a bien superior constitucional a cautelar, la dignidad de la persona impregna todo el articulado de la Carta y especialmente su artículo 19°, no pudiendo, según su numeral 26°, ser limitado en su esencia, lo que claramente se verifica en el precepto impugnado de autos al establecer un plazo para solicitarlo desde la fecha en que ocurriere el hecho causante del beneficio. En consecuencia, no existiendo proporción alguna entre la dimensión del bien constitucional a cautelar y el establecimiento de limitaciones para invocar su goce, debe acogerse el requerimiento de autos, pues su aplicación puede resultar contraria a la Constitución.

Acordada la sentencia con el voto en contra del Ministro señor Marcelo Venegas Palacios, quien estuvo por acoger el requerimiento de fojas 1 y declarar que resulta contrario a la Constitución aplicar las reglas sobre prescripción o caducidad de derechos previsionales previstas en el artículo 4° de la Ley N° 19.260 en la gestión judicial en que incide el presente proceso constitucional.

Tiene presente para ello los siguientes motivos:

1. La Constitución Política de la República, en el N°11 de su artículo 32, confiere al Presidente de la República la atribución especial de “*conceder jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia, con arreglo a las leyes*”. A

su vez, en el N°16 de su artículo 63, incluye, entre las materias de ley, *“las que concedan indultos generales y amnistías y las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia.”*

2. Con fundamento en las normas constitucionales citadas, la Ley N° 18.056 establece normas generales sobre otorgamiento de pensiones de gracia, regulando el ejercicio por parte del Presidente de la República de esta atribución, que en forma privativa le confiere la Constitución.

3. El mismo fundamento constitucional es el que sirve de sustento a aquellas normas de la Ley N° 19.234 que establecen beneficios denominados “por gracia”, entre las que se cuenta su artículo 6°.

En efecto, tal como consta en el Mensaje mediante el cual el Presidente de la República propuso al Congreso Nacional un proyecto de ley que “Establece beneficios por gracia, para personas exoneradas, en período que indica” (Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 23ª, en martes 4 de agosto de 1992, págs. 1.922 y siguientes), y en los informes y el debate parlamentario respectivo, la iniciativa, que culminó en la Ley N°19.234, contempló el otorgamiento de tres clases de beneficios a ex funcionarios a los cuales se les reconoció el carácter de exonerados por motivos políticos: a) autorización especial al Instituto de Normalización Previsional para celebrar con ellos transacciones extrajudiciales para precaver litigios; b) determinados beneficios concedidos “por gracia” por parte del Presidente de la República, y c) un nuevo plazo para solicitar el desahucio a aquellos que no lo solicitaron en su oportunidad y se vieron afectados por el vencimiento del plazo legal establecido para impetrarlo.

Respecto de los beneficios “por gracia” a que se refiere el precedente literal b), entre los cuales se inscriben los previstos en el artículo 6° de la Ley 19.234 que contempla el denominado “trienio” que es materia de esta litis, el Mensaje del Presidente de la República se preocupó de precisar, expresamente, lo siguiente:

“El establecimiento de estos beneficios adicionales queda enmarcado en el esquema institucional de las pensiones de gracia que, en general, está autorizado para conceder privativamente el Presidente de la República. Dicho de otro modo, se trata de beneficios de carácter no contributivo, financiados con cargo fiscal, y por lo mismo, generarán la facultad de solicitar el respectivo beneficio al Presidente de la República, a través del Ministerio competente para estos casos, que es el de Interior, y con la asesoría de la respectiva comisión formada por el Presidente para tal efecto, en conformidad con lo que dispone el artículo 7° de la Ley N° 18.056, sobre pensiones de gracia, o con las normas que indica este proyecto de ley.”.

4. Tanto la Cámara de Diputados, en la que se originó el proyecto, como el Senado, que actuó como cámara revisora, estimaron que las normas del proyecto de ley que establecían beneficios por gracia no tenían relación con el ejercicio del derecho a la seguridad social, lo que deja en evidencia que ambas Corporaciones compartieron el criterio del Presidente de la República, en cuanto a que el fundamento constitucional de dichas normas se encontraba en su atribución especial, actualmente contemplada en N°11 del artículo 32 de la Constitución, de conceder jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia, con arreglo a las leyes, y en el numeral 16 del artículo 63, según el cual son materia de ley las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia. De ello da cuenta el Informe de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, de 4 de mayo de 1993, al expresar lo siguiente:

“La Comisión acordó hacer suyo el parecer de la H. Cámara de Diputados, en el sentido de que los artículos 1°, 2°, 5°, 12, 14, 15, 18, 19 y 20 del proyecto de ley deben ser aprobados con quórum calificado, por regular el

ejercicio del derecho a la seguridad social, y que las demás normas, relativas a beneficios por gracia y al financiamiento del proyecto, son propias de ley simple o común. Lo anterior, de conformidad al artículo 19, Nº18, de la Constitución Política, en relación con el artículo 63, inciso tercero, de la misma Carta Fundamental.” (Diario de Sesiones del Senado, Sesión 51ª, 12 de mayo de 1993, Anexo de Documentos. págs. 6181 y siguientes).

5. Los preceptos legales impugnados en el requerimiento forman parte de la Ley Nº 19.260. Dicho cuerpo legal fue propuesto al Congreso Nacional por Mensaje del Presidente de la República dirigido al Senado, del que se dio cuenta en Sesión 35ª, de 20 de enero de 1992. Según señala el aludido Mensaje, se proponía *“un proyecto de ley mediante el cual se modifica la legislación que regula la cobranza de cotizaciones previsionales y se establecen normas de general aplicación en materia de revisión y caducidad de pensiones de los regímenes previsionales administrados por Instituciones fiscalizadas por la Superintendencia de Seguridad Social, con el objeto de que exista certeza en esta materia y, a la vez, resguardar el interés general y el patrimonio fiscal. Asimismo, se propone legislar sobre el procedimiento a que deben someterse los juicios en que tengan interés el Instituto de Normalización Previsional, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional o la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile”*. Proponía, también, *“algunas modificaciones orientadas a facilitar y hacer más expedita y operante la cobranza ejecutiva de cotizaciones de seguridad social...”*.

Ambas Cámaras estimaron que, salvo aquellas que regulaban procedimientos judiciales, las normas de este proyecto de ley eran de aquellas que regulan el ejercicio de la seguridad social, aprobándolas con quórum calificado, de acuerdo a la exigencia constitucional.

6. El artículo 4º de la Ley Nº 19.260, del que forman parte los preceptos legales impugnados en estos autos, fue fruto de una proposición de una comisión mixta formada en conformidad a lo dispuesto en el artículo 71 (68) de la Constitución, la cual indicó en su informe que, junto a otras disposiciones propuestas por la misma, debía ser aprobado con quórum calificado por constituir *“una regulación del ejercicio del derecho a la seguridad social”*.

7. Corolario de lo señalado en los motivos precedentes es que, mientras los beneficios “por gracia” establecidos en la Ley Nº 19.234 tienen su fundamento en el ejercicio de la facultad privativa que la Constitución otorga al Presidente de la República para otorgar pensiones de gracia con arreglo a las leyes, los preceptos del artículo 4º la Ley Nº 19.260, que establecen plazos de caducidad o prescripción, tienen fundamento en la facultad del Legislador para regular, mediante ley de quórum calificado, el ejercicio del derecho a la seguridad social.

8. Las atribuciones que la Constitución entrega al Legislador en ambas materias, las pensiones de gracia y el derecho a la seguridad social, son completamente diferentes, pues, mientras respecto de las primeras está llamado únicamente a fijar, mediante ley ordinaria o común, las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder pensiones de gracia (artículos 32, Nº11, y 63, Nº16), con relación al derecho a la seguridad social puede, en general, mediante ley de quórum calificado, regular su ejercicio y establecer las materias básicas relativas al régimen jurídico previsional y de seguridad social (artículos 19, Nº18, y 63, Nº4).

9. En uso de la facultad de fijar las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder pensiones de gracia fue dictada la Ley Nº 18.052, que establece normas generales sobre otorgamiento de pensiones de gracia por el Presidente de la República, cuyo artículo 8º dispone que el decreto supremo que otorgue la pensión por gracia podrá señalar las condiciones o requisitos especiales de plazo u otras exigencias a que se subordine la vigencia del beneficio.

10. En ejercicio de esta misma facultad, la Ley N° 19.234 estableció determinados beneficios “por gracia” que el Presidente de la República podría otorgar a las personas reconocidas como exonerados por motivos políticos. Dicha ley no contempló normas que subordinaran la vigencia de estos beneficios o que determinaran su prescripción o caducidad.

11. Por otra parte y en otro ámbito, en virtud de la facultad de regular el ejercicio del derecho a la seguridad social, la Ley N° 19.260 estableció, en su artículo 4º, normas que determinan la caducidad o prescripción de beneficios derivados de los regímenes de previsión social fiscalizados por la Superintendencia de Seguridad Social.

12. Los proyectos de ley que dieron origen a las dos leyes mencionadas se tramitaron conjuntamente en el Congreso Nacional. De hecho, el Mensaje de la Ley N° 19.260, publicada el 4 de diciembre de 1993, ingresó en enero de 1992, ocho meses antes de ingresar el correspondiente a la Ley N° 19.234, publicada el 12 de agosto de 1993.

13. Conforme lo establece el artículo 7º de la Constitución, los órganos del Estado actúan válidamente dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Añade el citado precepto constitucional que ninguna magistratura puede atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se le hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Establece, por último, que todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.

14. Como se ha explicado en los motivos de esta disidencia, es atribución especial y privativa del Presidente de la República, y no del Legislador, conceder pensiones de gracia, debiendo el Presidente ejercer esta facultad “con arreglo a las leyes”. En el caso *sublite* el Presidente de la República ejerció esta facultad con arreglo a las leyes 18.056 y 19.234, dictadas a su vez por el Legislador en cumplimiento de su atribución constitucional de fijar “las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia”.

También se ha explicado que es atribución del Legislador, y en consecuencia no del Presidente de la República, regular el ejercicio del derecho a la seguridad social. En ejercicio de esta facultad, la ley 19.260 regula el ejercicio del referido derecho.

15. Ha señalado reiteradamente el Tribunal que no se precisa, necesariamente, para que proceda formular la declaración de inaplicabilidad a que se refiere el N°6 del artículo 93 de la Constitución, que el precepto legal impugnado sea inconstitucional en sí mismo o en abstracto, sino que basta que su aplicación en el caso concreto de que se trate resulte contraria a la Constitución.

16. El presente caso concreto consiste en decidir si resulta o no contrario a la Constitución que se apliquen las normas sobre prescripción o caducidad contempladas en el artículo 4º de la Ley N° 19.260, que *“modifica la ley N°17.322 y el decreto ley N° 3.500 de 1980 y dicta otras normas de carácter previsional”*, en el juicio en que los requirentes, con fundamento en el artículo 6º de la ley 19.234, que *“establece beneficios previsionales por gracia para personas exoneradas por motivos políticos en lapso que indica y autoriza al Instituto de Normalización Previsional para transigir extrajudicialmente en situaciones que señala”*, demandan que en su calidad de exonerados políticos y titulares de pensión no contributiva, se les pague las pensiones que se originaron a su favor como titulares de pensión no contributiva y que no se les ha pagado, correspondientes a los 36 meses que precedieron al otorgamiento de esta última.

17. Respetuosamente discrepo de la mayoría del Tribunal y, por los motivos ya explicados, creo que resulta contraria a la Constitución la aplicación de las normas sobre prescripción o caducidad de derechos previsionales establecidas por el artículo 4º de la Ley N° 19.260, en la gestión judicial sobre

cobro de beneficios por gracia a exonerados políticos, en que incide este pronunciamiento.

Redactó la sentencia el Ministro señor Jorge Correa Sutil, en tanto las disidencias las redactaron sus autores.

Notifíquese, regístrese y archívese.

ROL 1182-08-INA.

Se certifica que el abogado integrante, señor Teodoro Ribera Neumann, concurrió al acuerdo, pero no firma por encontrarse ausente.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por los Ministros señores José Luis Cea Egaña (Presidente Subrogante), Raúl Bertelsen Repetto, Mario Fernández Baeza, Jorge Correa Sutil, Marcelo Venegas Palacios, señora Marisol Peña Torres y señor Enrique Navarro Beltrán, y por el abogado integrante señor Teodoro Ribera Neumann. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larraín Cruz.