



Santiago, veintiuno de junio de dos mil dieciséis.

**VISTOS:**

Con fecha 19 de mayo de 2015 (fojas 1), María Arias Álvarez junto a otros 15 requirentes interponen acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 4° transitorio de la Ley N° 20.405, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, para que surta efectos en la causa sobre demanda deducida en contra del Fisco de Chile, caratulada "Reyes con Fisco de Chile", tramitada ante el Sexto Juzgado Civil de Santiago bajo el Rol N° C-13.877-2013, en los autos sobre recurso de apelación concedido para ante la Corte de Apelaciones de Santiago y pendiente de elevarse los autos al tribunal de alzada, atendida la suspensión del procedimiento decretada por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, por resolución de 2 de julio de 2015 (fojas 117).



**Síntesis de la gestión pendiente y aplicación del precepto legal impugnado.**

En la gestión judicial *sublite* los requirentes demandaron en juicio ordinario declarativo al Fisco de Chile, solicitando se declare su derecho al pago retroactivo de sus pensiones de reparación, obtenidas en el contexto de la Ley N° 20.405.

Explican los actores que, por Ley N° 19.992, de 2004, se estableció el derecho a pensiones anuales de reparación respecto de las víctimas de violaciones a los derechos humanos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, que fueran así calificadas por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, creada por Decreto Supremo N° 1040, del Ministerio del Interior, del año 2003.



Agregan que, atendido que el plazo para la calificación fue breve, posteriormente la citada Ley N° 20.405, de 2009, estableció en su artículo 3° transitorio que el Presidente de la República conformaría una Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura, para, en definitiva, otorgar a quienes fueren calificados como víctimas, los beneficios de la antigua Ley N° 19.992, en lo que resulte pertinente (inciso quinto del artículo 3° transitorio).

Acogiéndose a esta segunda ley y conforme consta de los documentos que obran en autos, los requirentes fueron calificados como víctimas de prisión política y tortura por resoluciones exentas del Instituto de Previsión Social del año 2011, que dispusieron que la pensión se devengaba a partir del 1° de octubre del mismo año.

Lo anterior toda vez que el **artículo 4° transitorio de la Ley N° 20.405**, que se impugna de inaplicabilidad, dispone que *"los beneficios señalados en el inciso quinto del artículo anterior se devengarán a partir del primer día del mes subsiguiente a la fecha en que los beneficiarios sean calificados"*.

Luego, sostienen los requirentes que dicha norma transitoria cuestionada determina que el pago de sus pensiones opere a partir del año 2011 y no, como pretenden en su demanda, desde mayo de 2004, que es el plazo original fijado por la Ley N° 19.992; agregando que aquel precepto legal fue invocado como principal defensa del Fisco, y que fue el único fundamento legal para el rechazo de la demanda de pago retroactivo.

Conforme consta de la sentencia acompañada en autos, el juez de primera instancia, precisamente, rechazó la demanda aplicando dicha norma impugnada de inaplicabilidad (sentencia de 27 de abril de 2015).





**Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal.**

En cuanto al fondo del asunto y al conflicto de constitucionalidad sometido a conocimiento y resolución de este Tribunal Constitucional, los requirentes afirman que la aplicación del precepto impugnado, en el caso concreto, infringe sus garantías constitucionales aseguradas en los numerales 2°, 3° y 26° del artículo 19 de la Constitución Política.

Así, se vulneran sus derechos a la igualdad ante la ley y a la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, toda vez que los requirentes, que obtuvieron el beneficio dentro del plazo fijado por la Ley N° 20.405, se encuentran en idéntica situación fáctica que quienes obtuvieron el beneficio dentro del plazo de la Ley N° 19.992, al haber sido todos reconocidos como víctimas de apremios ilegítimos durante el gobierno militar.



En consecuencia, encontrándose en la misma situación aquéllos y éstos, el precepto legal impugnado establece una discriminación arbitraria, carente de razonabilidad, al concederles a unos la pensión desde el año 2004 y a otros únicamente a partir del año 2011; pues la diferencia en los plazos, en circunstancias que todos se encuentran en idéntico escenario, no halla justificación lícita, razonable ni objetiva del legislador para el tratamiento desigual, lo que, además, afecta en su esencia los derechos de los requirentes.

Agregan que es tan evidente la igualdad en que se encuentran que ambas leyes se fundan en el mismo supuesto para conceder la pensión, esto es ser calificados como víctimas de violaciones de sus derechos humanos dentro del mismo período de tiempo, que media entre los años 1973 y 1990.



A mayor abundamiento citan jurisprudencia de este Tribunal Constitucional que ha asentado que "el legislador puede establecer criterios diferenciadores ante situaciones fácticas que requieran tratamiento diverso, pero ello debe sustentarse siempre en presupuestos razonables y objetivos que justifiquen la diferencia, sin que ella pueda quedar entregada al libre arbitrio del legislador" (STC Rol N° 1133), como estiman sucede en la especie, en que la limitación temporal que les impone la norma impugnada importa la conculcación de sus derechos constitucionales invocados.

#### **Tramitación y observaciones del Fisco de Chile.**

El requerimiento fue admitido a tramitación y declarado admisible por resoluciones de la Primera Sala de 28 de mayo de 2015 (fojas 71) y 2 de julio de 2015 (fojas 117), respectivamente, y, posteriormente, fue puesto en conocimiento de los órganos constitucionales interesados y se confirió traslado acerca del fondo a las demás partes concernidas en la gestión judicial en que incide.

Por presentación de 1° de agosto de 2015 (fojas 130) el Consejo de Defensa del Estado, en representación del Fisco de Chile, formuló, dentro de plazo, sus observaciones acerca del fondo del requerimiento, instando por su rechazo.

Afirma, en primer lugar, que el requerimiento únicamente argumenta la infracción al artículo 19, N° 2°, de la Carta Fundamental, sin cumplir con los requisitos de una fundamentación clara en cuanto a la forma en que se produciría una infracción constitucional en relación a los numerales 3° y 26° del mismo artículo 19, a los cuales únicamente alude de manera genérica, siendo infundado el requerimiento en esta parte.





A continuación, alude al principio de deferencia razonada y al respeto a la autonomía del legislador, en orden a que no se puede pretender, a través de un requerimiento de inaplicabilidad, modificar disposiciones legales ni alterar resoluciones judiciales, en vinculación con la sentencia de primera instancia que rechazó la demanda, aplicando el precepto impugnado en armonía con otras normas de la Ley N° 20.405, y sobre la base de que no era atendible el argumento de la retroactividad de la ley por haber los requirentes reunido las mismas calidades que los pensionados de la Ley N° 19.992, toda vez que el beneficio no opera por esa circunstancia, sino por el momento en que se obtiene la "calificación".



En el mismo sentido, por tratarse de normas de seguridad social, son leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 65, inciso cuarto, N° 6 de la Constitución) y el legislador es soberano para establecer el universo de personas, las condiciones y el momento desde el cual se devenga el beneficio, cuestión de mérito que no corresponde sea evaluada por este Tribunal Constitucional.

En consecuencia, es improcedente el requerimiento en cuanto, vía acción de inaplicabilidad, pretende en definitiva alterar los tiempos consignados en un precepto legal, cuestión que escapa de un control de constitucionalidad, al tiempo que la retroactividad únicamente puede establecerse por ley.

A mayor abundamiento, acceder a un pago retroactivo de la pensión importaría generar nuevos gastos no contemplados en la ley de presupuesto, infringiendo el principio de legalidad del gasto público (artículo 67 de la Constitución).



Añade el Fisco que, en todo caso, en la especie no se infringe el artículo 19, N° 2°, de la Constitución. En efecto, no se infringe la igualdad ante la ley toda vez que la norma del artículo 4° transitorio impugnado, en cuanto al momento en que se devenga la pensión, se aplica por igual a todos quienes se encuentran en la situación que contempla la Ley N° 20.405. Esto es, a todos quienes fueron calificados como víctimas de privación de libertad o tortura por razones políticas, en agosto de 2011, por la Comisión Asesora Presidencial que crea esta ley y conforme al procedimiento establecido en la misma. Luego, no se ha diferenciado a quienes se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica.



En este sentido, no puede esgrimirse por los actores que se encuentran en la misma situación que quienes obtuvieron el beneficio conforme a la Ley N° 19.992, siendo calificados al efecto en diciembre de 2004 por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, conocida también como Comisión Valech. Luego, es indudable que la situación es diferente y que no puede esgrimirse igualdad ante supuestos objetivos distintos como es el momento en el cual se obtuvo la calificación de víctima. Los requirentes no solicitaron su calificación por la Comisión Valech en su época, sino que lo hicieron con posterioridad, ante la Comisión creada por la Ley N° 20.405, y difícilmente puede estimarse ello como una infracción a la igualdad ante la ley, dado que la pensión de reparación de esta última ley se aplica por igual a todos quienes se encuentren en la situación que ella contempla.

Por último, se aduce que el precepto legal impugnado, en cuanto establece una fecha diferente a partir de la cual se devenga la pensión, no afecta los derechos en su esencia pues, como se dijo, el legislador puede libremente establecer condiciones, modalidades y



épocas desde las cuales se devenga un beneficio económico, lo cual no importa privar a los requirentes de ningún derecho constitucional, ni menos afectar su igualdad ante la ley.

**Vista de la causa y acuerdo.**

Previa certificación del estado de relación (fojas 188), por resolución de 3 de agosto de 2015 (fojas 189) se ordenó traer los autos en relación y se agregó la causa para su vista en la tabla de Pleno del día 3 de septiembre de 2015, fecha en que se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación y los alegatos de los abogados representantes de los requirentes y del Consejo de Defensa del Estado.



Con la misma fecha 3 de septiembre de 2015, se adoptó acuerdo (certificado de fojas 194).

**CONSIDERANDO:**

**I.- El conflicto constitucional: la igualdad en el otorgamiento de pensiones especiales.**

**PRIMERO.-** Que el conflicto constitucional planteado por los requirentes ante esta jurisdicción sostiene que la aplicación del precepto impugnado infringe el artículo 19, N°s 2°, 3° y 26°, de la Constitución Política de la República, porque establece una diferencia arbitraria entre personas que son igualmente víctimas de prisión política y tortura. Señalan que mientras las víctimas que declararon en la Comisión Valech gozaron del beneficio de pensión desde mayo del año 2004 (fs. 4), las víctimas calificadas a partir de la Ley N° 20.405 gozan de este beneficio desde el mes subsiguiente a su calificación, siendo el efecto aplicado en su caso a partir del año 2011.



"Los beneficios señalados en el inciso quinto del artículo anterior se devengarán a partir del primer día del mes subsiguiente a la fecha en que los beneficiarios sean calificados" (artículo 4° transitorio de la Ley N° 20.405).

El requerimiento reclama que existe una brecha en el marco de pensiones especiales de reconocimiento, lo cual configura un tratamiento discriminatorio. Esto, además, impide la tutela judicial de sus derechos y los afecta en su esencia;

**II.- El test de igualdad como una técnica de control y de interdicción de la arbitrariedad.**



**SEGUNDO.-** Que antes de examinar este caso corresponde enmarcarlo en una hipótesis de reclamación de igualdad. No obstante, cabe especificar que la función de estos tests es justamente permitir que el razonamiento y argumentación sobre la cual discurre el sentenciador permita ser controlada. Al evidenciar los supuestos desde donde se construye se permite a todos los destinatarios de esta sentencia verificar la correcta o incorrecta apreciación del derecho. Asimismo, estas técnicas permiten reducir la aplicación arbitraria de una medida y hacer juicios ponderados, dirigidos a su justa aplicación. Con ello, se pretende evitar la retórica tautológica o la ausencia de distinciones acerca de conforme a cuál de los tipos de igualdad se están realizando las distinciones [Jorge Correa (2011): "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de Igualdad ante la Ley. ¿Saliendo de la pura tautología?" en AA.VV., *Anuario de Derecho Público*, Ediciones Universidad Diego Portales, y José Manuel Díaz de Valdés (2015): "¿Qué clase de igualdad reconoce el Tribunal



Constitucional?", en *Ius et Praxis*, Año 21, N° 2, Universidad de Talca];

### III.- El test de razonabilidad.

**TERCERO.-** Que el test de igualdad que analizaremos se realizará desde la condición del otorgamiento de un beneficio de la misma manera que ha sido entregado a otros que están, *prima facie*, en la misma condición. Con ello, el test de igualdad que aplicaremos se refiere al examen de la igual distribución de bienes públicos en un ejercicio metodológico paso por paso, el que a juicio de los requirentes constituye una discriminación;

**CUARTO.-** Que la primera constatación es que los hechos manifiestan un trato diferente. Efectivamente, no es lo mismo configurar una modalidad de pensión que es percibida a partir del año 2004 que del año 2011. Constatada esta inicial diferencia, identificaremos la modalidad para responderlo.

Para ello recurriremos a la identificación de un test simple de razonabilidad de la diferencia a partir del ejercicio metodológico de ir sorteando paso a paso las siguientes preguntas:

- a.- ¿Existe algún objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual en la legislación?
- b. ¿Es válida esa finalidad legal dentro del marco constitucional?
- c. ¿Cuán razonable es ese trato desigual, es decir, cuál es la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido?;



IV.- La finalidad o el objetivo de la legislación aplicable en el caso a partir de la comparación de las Leyes N°s 19.992 y 20.405.

QUINTO.- Que el fundamento normativo del requerimiento obliga a poner hincapié en la historia de la Ley N° 19.992, que se origina en la decisión del ex Presidente Ricardo Lagos de impulsar una Comisión que diera cuenta de la verdad de lo ocurrido en materia de prisión política y tortura durante el Régimen Militar. Esta Comisión fue creada mediante el Decreto Supremo 1040/2003 del Ministerio del Interior y fue presidida por el ex Obispo Auxiliar de Santiago, Monseñor Sergio Valech. Hay que constatar un hecho evidente en sí mismo. Los hechos que originaron las violaciones a los derechos humanos en Chile acontecieron durante los años 1973 a 1990, en un contexto de ausencia de protección judicial básica que permitiera investigar meridianamente los mismos. El transcurso del tiempo, así como esta desprotección indicada, merman cada día más la especificación cierta de cómo sucedió cada hecho específico. La existencia de algunos registros públicos, de investigaciones judiciales insuficientes y otras más acabadas, así como el auxilio de los mecanismos de información como el Archivo de la Vicaría de la Solidaridad, permitieron tener un cuadro de mayor certidumbre sobre esa realidad. En este contexto, la situación respecto de las personas sujetas a prisión política y tortura había sido parcialmente omitida. Recién en el año 2003, transcurridos 30 años desde los hechos, se abre esta oportunidad de reconocimiento administrativo que se otorga con el objeto de identificar la condición de víctima, como un paso inicial de la reparación;



a.- La identificación de las víctimas como paso previo.

**SEXTO.-** Que el Mensaje de lo que iba a ser la Ley N° 19.992 recogió las propuestas de la Comisión Valech y los contenidos de su propio informe, entre aquéllas las medidas de reparación individual "dirigidas a las víctimas, que intentan reparar el daño ocasionado" (p. 12).

En este punto, es relevante identificar que el propio Informe Valech especifica que:

"De acuerdo al mandato recibido, las medidas que se proponen a nivel individual beneficiarán a todas las víctimas directas de privación de libertad y torturas por razones políticas, por actos de agentes del Estado o de personas a su servicio, en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, que estén comprendidas en la definición establecida por el Decreto Supremo de Interior N° 1.040 del año 2003, que hayan presentado su testimonio a la Comisión dentro de los plazos establecidos por ésta y que hayan sido reconocidas como tales. Por tanto, quedan fuera los casos que expresamente estaban señalados en el decreto fundacional y aquellos respecto de los que la Comisión no pudo formarse convicción moral de existir prisión política y tortura." (Informe Valech, p. 621).



Y las detenciones que quedaban excluidas del Informe eran:

"No será objeto de calificación la situación de las personas privadas de libertad en manifestaciones públicas, que fueron puestas a disposición de los tribunales de policía local o de algún tribunal del crimen por delitos comunes y luego condenadas por estos delitos" (art. 1°, inc. 2°, DS 1.040), como tampoco las personas objeto de "retenciones" temporales efectuadas durante allanamientos masivos, "operaciones peineta", u otra forma similar de control colectivo o indiscriminado de la población." (Informe Valech, p. 621).

Por todo lo anterior, se puso énfasis en el establecimiento de quiénes eran las personas susceptibles



de los beneficios de esta ley. Concretamente, "la pensión de reparación beneficia a las víctimas directamente afectadas por violaciones a los derechos humanos, individualizadas en el anexo \*Listado de prisioneros políticos y torturados\*, de la Nómina de Personas Reconocidas como Víctimas, que forma parte del Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, creada por el Decreto Supremo N° 1.040, de 2003, del Ministerio del Interior. Con ello, la constatación de la condición de víctima fue resultado del trabajo directo de la Comisión Valech, la que solicitó, *ex post*, el otorgamiento de una pensión parcialmente reparatoria. Por tanto, la concurrencia de las víctimas a esta Comisión se realizó en el marco de la ausencia de un beneficio legal especial;



**SÉPTIMO.**- Que la propia Ley N° 19.992 se puso en una situación transicional, preguntándose por todas las personas susceptibles de ser incorporadas en el "Listado de Prisioneros Políticos y Torturados", pero que no alcanzó la Comisión a adquirir certidumbre de su condición pese a que habían iniciado el procedimiento para su calificación. Para ello dispuso de la siguiente norma transitoria:

"Aquellas personas que hubiesen presentado sus antecedentes durante el plazo fijado para tal efecto, a la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, creada por el decreto supremo N° 1.040, de 2003, del Ministerio del Interior, y que fueren posteriormente incorporadas por la misma Comisión a la Nómina de Personas Reconocidas como Víctimas, tendrán derecho a todos los beneficios indicados en los Títulos I, II y III de la presente ley, según corresponda, a contar del primer día del mes subsiguiente a la fecha en que se produzca la señalada incorporación" (artículo segundo transitorio de la Ley N° 19.992).

En tal sentido, admitía el mismo tratamiento que aquellos que habían alcanzado a ser calificados por la Comisión. Tendrían los mismos derechos siempre "que hubiesen presentado sus antecedentes durante el plazo fijado para tal efecto", esto es, 9 meses (artículo 7° del D.S. 1.040/2003);

**OCTAVO.-** Que, sin embargo, podían caber otras situaciones. Por ejemplo, el propio Informe se puso en posición de no haber alcanzado a comunicar en debido tiempo los rechazos de la calificación, sea por no corresponder a la situación investigada o por simple falta de antecedentes. En tal sentido, la Comisión sugería que:



"Sin embargo, considerando que las personas que presentaron su testimonio a esta Comisión sólo se enterarán de su calificación mediante la publicación de su nombre en el presente Informe, se propone que se abra un plazo para que las personas que presentaron sus antecedentes y no fueron reconocidas por la Comisión en calidad de víctimas de prisión política y tortura, soliciten a la instancia que se determine, la reconsideración o apelación de dicha decisión aportando nuevos antecedentes que permitan reevaluarlos" (Informe Valech, p. 622).

Por tanto, existía una demanda por reevaluación, la cual fue advertida por el legislador posteriormente e incorporada en la ley de la siguiente manera:

"Las personas que hubiesen presentado sus antecedentes a la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, creada por el decreto supremo N° 1.040, de 2003, del Ministerio del Interior, que no hubieren sido calificadas favorablemente, podrán presentar su postulación nuevamente, si acompañan nuevos antecedentes" (artículo 3° transitorio, literal a), parte final, de la Ley N° 20.405);

**NOVENO.-** Que la Ley N° 20.405 estableció una nueva oportunidad para identificar beneficiarios, creando una



estructura ad hoc, según lo dispuso el siguiente precepto legal:

"El Presidente de la República establecerá una Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura, en adelante "la Comisión", cuyo objeto exclusivo será calificar, de acuerdo a los antecedentes que se presenten y para el solo efecto de esta ley, a las siguientes personas:

a) Aquellas que, en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, hubiesen sufrido privación de libertad y/o torturas por razones políticas. En ningún caso la Comisión podrá calificar la situación de personas privadas de libertad en manifestaciones públicas, que fueron puestas a disposición de los tribunales de policía local o de algún tribunal del crimen por delitos comunes y luego condenadas por estos delitos.";



**DÉCIMO.-** Que en materia de beneficiarios podemos advertir un trabajo especial de la Comisión Valech para realizar una acreditación inobjetable de la condición de víctimas. Asimismo, propuso dos escenarios que permitieran entender que la lista de víctimas no era cerrada. Primero, avalando la transición de aquellos que lograron ingresar su expediente de calificación dentro de plazo. Por supuesto que, de acuerdo a los criterios generales de funcionamiento de la Administración del Estado, les correspondía que sus derechos permanecieran vigentes. Y, en segundo lugar, admitió la hipótesis del error o la insuficiencia. Para ello debía existir una inversión de la carga de la prueba que le permitiera al Estado adquirir la convicción de la condición de víctima respecto de personas que no tenían suficiente fundamento como para realizar tal reconocimiento;

**DECIMOPRIMERO.-** Que la Ley N° 20.405, salvo respecto de las personas a las cuales se les solicitaba más antecedentes, constituía un nuevo inicio: una



organización ad hoc creada especialmente al efecto y nuevas posibilidades de ser calificado bajo esa condición;

**b.- La especificación de los beneficios.**

**DECIMOSEGUNDO.-** Que la Ley N° 19.992 contemplaba una pensión de reparación para estas víctimas identificadas en el Listado. No obstante, esta pensión era incompatible con aquella que deviniera del reconocimiento de la condición de exonerado político. Adicionalmente, esta incompatibilidad permitía a cada víctima el derecho de optar a un bono de cobro único. Junto a estos beneficios de seguridad social existían beneficios médicos y educacionales que giraban en torno a la condición de víctima reconocida en la nómina específica;



**DECIMOTERCERO.-** Que la pensión de la Ley N° 19.992 se caracteriza por lo siguiente. En primer lugar, en cuanto a su monto, es distinto según la edad de los beneficiarios. Para aquellos menores de 70 años, ésta asciende a \$1.353.798 anuales. Para aquellos beneficiarios de 70 o más años de edad, pero menores de 75 años, su monto es de \$1.480.284 anual. Para aquellos beneficiarios de 75 años o más, la pensión es de \$1.549.422 anual. En segundo lugar, la pensión se paga en doce cuotas mensuales de igual monto y se devenga a partir del primer día del mes subsiguiente a la fecha en que los beneficiarios presenten sus solicitudes. En tercer lugar, se trata de una pensión reajutable conforme al sistema que rige para las pensiones que otorga el Instituto de Normalización Previsional (INP), actual Instituto de Previsión Social (IPS). En cuarto lugar, se trata de una pensión renunciable a favor de personas jurídicas sin fines de lucro reguladas por las normas del Título XXXIII del Libro Primero del Código



Civil, cuya finalidad fundamental sea la de cautelar, fomentar y promover el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de las personas que habiten en el territorio de Chile. La renuncia se debe efectuar ante el Instituto de Normalización Previsional, el que debe transferir la pensión a las señaladas personas jurídicas mientras viva la persona que renunció, con los reajustes y los incrementos de la pensión que corresponderían por aumento de edad de la víctima. En quinto lugar, se trata de una pensión inembargable. En sexto lugar, se trata de una pensión compatible con cualquier otra, de cualquier carácter, de que goce o que pudiere corresponder al respectivo beneficiario, incluidas las pensiones asistenciales del Decreto Ley N° 869, de 1975. Es, asimismo, compatible con cualquier otro beneficio de seguridad social establecido en las leyes" (p. 16), salvo aquella que ya especificamos por la condición de exonerado político que la vuelve incompatible por la percepción previa de los beneficios de seguridad social establecidos por las Leyes N°s 19.234, 19.582 y 19.881;



**DECIMOCUARTO.-** Que la historia de la Ley N° 20.405 se origina en otra perspectiva. Su objetivo esencial fue crear el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y en el marco de su tramitación es que surgió la necesidad de ampliar y extender los beneficios de la Ley N° 19.992 a otras víctimas de prisión política y tortura, que por diversas razones no habían sido incluidas en los listados elaborados por la Comisión Valech. Inicialmente, en indicación presentada por un grupo de Senadores se propuso que el Consejo del INDH calificara nuevos casos para acceder a los beneficios (p. 81). Asimismo, se discutieron otros aspectos relativos a este tipo de pensiones, como la posibilidad de beneficiar a la viuda con una pensión de sobrevivencia y establecer beneficios

para los no nacidos que estuvieron en centros de detención junto a sus madres. Finalmente, fue una indicación del Ejecutivo la que consolidó esta propuesta, creando una comisión especialmente dedicada a la calificación y extendiendo los beneficios de la Ley N° 19.992 a las víctimas (p. 379). Por tanto, la constatación de la condición de víctimas por parte de esta nueva Comisión ad hoc suponía el acceso al beneficio reparatorio una vez que ella los calificaba bajo esa condición;

**DECIMOQUINTO.-** Que las características de esta nueva pensión de la Ley N° 20.405, concebida en el marco de leyes excepcionales, tiene la siguiente naturaleza. Primero, la pensión creada por la Ley N° 19.992 es la aplicada integralmente al nuevo beneficiario. Respecto del alcance de la misma, ninguna diferencia establece el legislador. En segundo lugar, la Ley N° 20.405 establece nuevas pensiones al cónyuge sobreviviente de las víctimas de prisión política y tortura contempladas en la Nómina del Informe Valech y a los menores de edad que aparecen en el "Anexo "Menores de edad nacidos en prisión o detenidos con sus padres", de la Nómina de Personas Reconocidas como Víctimas" (artículo 11° transitorio de la Ley N° 20.405);

**DECIMOSEXTO.-** Que respecto de los beneficiarios como de los derechos de seguridad social otorgados no hay ninguna diferencia entre éstos en la medida que aparezcan previamente calificados por un organismo estatal, sea la propia Comisión Valech o la Comisión ad - hoc creada por la Ley N° 20.405. Desde que son calificados como víctimas, el derecho a percibir la pensión se abre de la misma manera para todos;





**DECIMOSÉPTIMO.-** Que, por ende, la diferencia radica en la fecha en que las personas concurrieron a la Comisión Valech o a la ad hoc, respectivamente, y los momentos distintos que median entre ambas Comisiones hasta la calificación como víctima de prisión política y tortura de una manera oficial. Lo anterior implica que la percepción del beneficio se vincula a la calificación y en ello la diferencia de la fecha no puede ser imputada al Estado;

**V.- La finalidad de estos beneficios de seguridad social en el marco constitucional.**

**a.- La Ley N° 20.405 no regula ninguna diferencia sostenida en un criterio sospechoso.**



**DECIMOCTAVO.-** Que estas leyes (19.992 y 20.405) fueron creadas para reparar a víctimas de violaciones a los derechos humanos de una manera individual, a través del reconocimiento de un beneficio de seguridad social, consistente en una pensión generalmente compatible con otros beneficios de seguridad social. En segundo lugar, se trata de un beneficio excepcional, cuyo otorgamiento no responde a los principios generales de la seguridad social, sino que sirve como medida de reparación. Cabe preguntarse si el otorgamiento diferenciado de un beneficio excepcional constituye o no una discriminación;

**DECIMONOVENO.-** Que, a partir del examen anterior, cabe primero señalar una regla particularmente reiterada, esto es, que la Constitución proscribe la discriminación, es decir las diferencias arbitrarias (artículo 19, numeral 2°, inciso segundo), admitiendo el establecimiento de diferencias. En segundo lugar, la admisión de las diferencias debe ser sustentada sobre la base del principio de razonabilidad. En general, la

dimensión de razonabilidad hay que probarla en función de la justificación constitucional de la diferencia y de su vinculación a un fin legítimo del ordenamiento. En tercer lugar, el ordenamiento constitucional concreto ha especificado algunas dimensiones de extraordinario simbolismo que, de incursionar el legislador en el establecimiento de diferencias, se convierten en un ámbito de especial cautela, puesto que pueden advertir de la existencia de una regulación sospechosa de discriminación. En tal sentido, en el ordenamiento internacional de los derechos humanos hay un conjunto muy significativo de cláusulas antidiscriminatorias que evidencian el conjunto de problemas civilizatorios básicos de trato normativo y fáctico que afectan la igualdad de las personas y sus propias condiciones personales y que abarcan a múltiples culturas jurídicas. Ya desde el artículo 2° de la Declaración Universal de Derechos Humanos es que se va perfilando un conjunto específico de criterios. Tal instrumento internacional indica que "toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona". El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece lo propio (artículo 2.1 del Pacto), de la misma manera que la Convención Americana de Derecho Humanos (artículo 1.1);



**VIGÉSIMO.-** Que el tratamiento en el Derecho interno de estas cláusulas provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es muy disímil. Algunas de ellas están en el ámbito legal (artículos 2° y 485 del Código



del Trabajo, así como en la Ley Antidiscriminación, N° 20.609). Sin embargo, algunas de estas cláusulas tienen reconocimiento constitucional puesto que el constituyente, en algunos casos como sedimentación de experiencias históricas de discriminación, ha puesto especial énfasis en aquellos tratamientos normativos y fácticos que nuestra sociedad ha ido reflejando en la Ley Fundamental. Nada de ello impide que pueda ser posible una interpretación que incorpore todas las demás categorías sospechosas dentro de nuestro ordenamiento. Sin embargo, cabe destacar algunas categorías constitucionales de particular cuidado. Primero, la de género (artículo 1°, inciso primero, de la Constitución ["Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos"] y artículo 19, numeral 2°, inciso primero, oración final, de la misma Carta: "Hombres y mujeres son iguales ante la ley"). En segundo lugar, el criterio racial, especificado en la proscripción de la esclavitud o servidumbre (artículo 19, numeral 2°, inciso primero, de la Constitución: "En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre"). En tercer lugar, las discriminaciones sostenidas en posiciones económicas o de poder social o político (artículo 19, numeral 2°, inciso primero: "En Chile no hay persona ni grupo privilegiado"). En cuarto término, la cláusula de nacionalidad, que distingue a los chilenos de los extranjeros (artículo 14, epígrafe del artículo 19 y artículo 19, numeral 16°, de la Constitución). Y, en quinto lugar: el mérito, identificado como igualdad de oportunidades (artículo 1°, inciso quinto, artículo 19, numeral 17°, y artículo 38 de la Constitución), así como el mérito por capacidades o idoneidad (artículo 19, numeral 16°, de la Constitución). Sobre cada una de estas cláusulas sospechosas esta Magistratura ha tenido algún pronunciamiento significativo, sin descartar que no





exista controversia sobre otras fuentes de diferenciación (orientación sexual, filiación, discapacidad, etc.);

**VIGESIMOPRIMERO.**- Que a partir de la descripción precedente podemos enunciar, a primera vista, que ningún aspecto sensible o propio de una categoría sospechosa es parte de la legislación que comparamos en este caso. Se trata del otorgamiento de un beneficio público que se inscribe dentro de los derechos de seguridad social. Por tanto, es un ejercicio de prestación estatal que se sustenta en un gasto público. Ninguno de los criterios antes enunciados constituye la razón para diferenciar que ha utilizado el legislador en la Ley N° 20.405. En consecuencia, el escrutinio de esta diferencia recae en la capacidad que tengan los requirentes de probar que se trata de una discriminación y por tanto se trata de una diferencia simple en el marco de una amplia discrecionalidad del legislador;



**b.- Los grupos comparados (de las Leyes N° 19.992 y 20.405) son esencialmente idénticos.**

**VIGESIMOSEGUNDO.**- Que la segunda pregunta radica en el grupo con el cual se compara. El requerimiento es nítido en estimar que la comparación se realiza con las víctimas de la Comisión Valech que fueron reconocidas a partir de la Ley N° 19.992. En este punto cabe hacer la siguiente constatación. Sin perjuicio de las características de los beneficiarios, lo cierto es que en el marco constitucional chileno el legislador goza de un amplio margen para definir el otorgamiento de beneficios propios de seguridad social. La Constitución garantiza el derecho a la seguridad social y "las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado" (artículo 19, numeral 18°, inciso segundo, de la Constitución). La regla de limitación supone que el Estado dirija su acción a "garantizar el acceso a todos

los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes" (artículo 19, numeral 18°, inciso tercero, de la Constitución). En consecuencia, la Constitución establece la posibilidad de que el conjunto de la población (señala "los habitantes") esté cubierto por beneficios de seguridad social que a lo menos alcancen para "prestaciones básicas uniformes". La Constitución tiene por destinatario de la seguridad social al conjunto de la población, esto es a los habitantes sin distinción de ningún tipo; por tanto, es susceptible de incorporar en tal calidad a estos beneficiarios, aun cuando no se trate de "prestaciones básicas uniformes" para el conjunto de toda la población, siendo estos beneficios especiales una excepción a la regla general;



**VIGESIMOTERCERO.-** Que el hecho de tratarse de excepciones a la regla general del artículo 19, numeral 18°, de la Constitución no quiere decir que el legislador no pueda otorgar este tipo de beneficios. Para ello, se funda directamente en la Constitución, en variados artículos como el 63, numeral 4° [*"Sólo son materias de ley: (...) 4° Las materias básicas relativas al régimen (...) de seguridad social"*], el artículo 65, numeral 4° [*"Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: (...) 4° Fijar, modificar, conceder o aumentar (...) jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas"*] y el artículo 65, numeral 6° [*"Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: (...) 6° Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado"*].;

**VIGESIMOCUARTO.-** Que el grupo dentro del cual se compara son todas víctimas de prisión política y tortura entre los años 1973 y 1990. Sin embargo, los beneficiarios de la Ley N° 19.992 ostentaron tal calidad

por la inclusión en el listado elaborado por la Comisión Valech. La calificación y reconocimiento de su calidad de víctimas se verificó por su declaración e individualización en la Comisión y, por tal razón, sólo bastaba la solicitud de la pensión para que se otorgara el beneficio sin mayores requisitos. En cambio, los requirentes no fueron incluidos en el listado original de la Comisión Valech y, por tanto, se desconocía su calidad de víctimas. Sólo después de la calificación efectuada por la Comisión Asesora, creada especialmente para tal propósito, son reconocidos como víctimas y nacieron los derechos de reparación. Ambos grupos son reconocidos como víctimas y gozan de derechos y beneficios, pero los primeros fueron calificados como tales en el año 2004, y los segundos en el año 2011;



**VI.- Razonabilidad y proporcionalidad de la diferencia en la percepción de la pensión: el valor del tiempo pasado y futuro.**

**VIGESIMOQUINTO.-** Que, admitida la finalidad constitucionalmente legítima de estos beneficios, cabe constatar el último punto del examen de razonabilidad: ¿cuán razonable es esta desigualdad, es decir, cuál es la relación de proporcionalidad entre ese trato distinto en la percepción de la pensión en el tiempo y el fin perseguido?;

**VIGESIMOSEXTO.-** Que cabe preguntarse si esta medida legal de la pensión es un medio idóneo para reparar a las víctimas de tortura y prisión política. Y si será idónea o adecuada para todas las víctimas, sea que se hayan reconocido por la Ley N° 19.992 como por la Ley N° 20.405. Y corresponde responder positivamente puesto que es idónea la medida de reconocer una condición que el Estado les había negado sistemáticamente. Justamente, la tortura y la prisión política ilegal que habían sufrido



estas personas, dejan de serlo a partir del momento que el Estado los califica como víctimas. Con ello, se vuelve a restablecer la condición constitucional de que el "Estado está al servicio de la persona humana" (artículo 1º, inciso cuarto, de la Constitución) y se reconoce la dignidad básica en el ejercicio de los derechos que antes habían sido conculcados. En este sentido, el tiempo no tiene ninguna relevancia y el tratamiento que ha hecho el legislador es adecuado e igualitario respecto de todos los que estaban en la misma situación;

**VIGESIMOSÉPTIMO.-** Que corresponde indagar acerca de si la medida de reparación simbólica puede ser efectivamente necesaria. Lo anterior implica preguntarse acerca de la existencia de otras alternativas igualmente eficaces pero que tuvieran menores efectos perjudiciales en el ejercicio igualitario de los derechos, atendido que la condición de víctimas de la prisión política y la tortura es un aspecto común a todas ellas;

**VIGESIMOCTAVO.-** Que, efectivamente, hay una alternativa que podría ser capaz de apreciar plenamente la calidad de víctima. Todos tienen ahora la condición administrativa de víctimas de tortura y prisión política. La diferencia entre ambos grupos de víctimas (las de la Ley N° 19.992 y las de la Ley N° 20.405), ¿podría basarse en alguna distinción referida a su propia naturaleza de víctima?

Cabe recordar que los esfuerzos del legislador fueron identificar una reparación a las víctimas que fuese lo más integral posible. Sin embargo, no obstante el carácter excepcional de esta medida, ella no se ajusta exactamente a los estándares internacionales en materia de reparación por violaciones de derechos humanos, principalmente porque no proviene de un examen individual del daño sufrido por cada una de las víctimas reconocido





en sede judicial, sino que constituye un beneficio uniforme, independiente de los daños y la situación particular producidos por la Administración del Estado. Asimismo, como no hubo estimación de daños individualmente considerados, no se cumple el principio de reparación integral o plena: "la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, incluyendo el daño moral." (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párr.26). Lo enunciado genera una muy relevante consecuencia. Las víctimas son tratadas de manera uniforme e indiferenciada, sin consideración a cada una de sus circunstancias particulares. Por lo mismo, el trato especial que cada víctima requiere implica la opción de que esté abierta la vía judicial para obtener las medidas reparatorias integrales en la medida que las leyes procesales así lo permitan. Es indispensable que esta alternativa pueda estar abierta aun cuando ha de conciliarse con las reglas propias del debido proceso y la aplicación de las leyes penales en el tiempo. El hecho de que hayan transcurrido, incluso, más de 30 y 40 años desde los hechos constituye una limitación objetiva para que se avance en este tipo de reparación adecuada e indispensable a cada víctima. Por tanto, la medida de la reparación simbólica sobre la base del reconocimiento administrativo de la condición de víctima y no el reconocimiento judicial de la misma, constituye una vía indispensable para realizar la reparación y, en ello, la Ley N° 20.405, en el precepto impugnado, no genera diferencias de tratamiento;



**VIGESIMONOVENO.-** Que, finalmente, cabe hacerse cargo de la última dimensión en un juicio de proporcionalidad estricto, esto es, del grado de sacrificio de los intereses y derechos de la víctima de la Ley N° 20.405. Con ello, indagaremos acerca de si constituye una vulneración constitucional el impedir el reconocimiento retroactivo de la percepción de la pensión al momento de vigencia de la Ley 19.992;



**TRIGÉSIMO.-** Que lo primero que cabe advertir es que la pensión especial de la Ley N° 20.405 se inscribe dentro de un beneficio de seguridad social. Este beneficio está incluido dentro de la amplia titularidad que se le reconoce a estos derechos, según lo indica la Constitución ("los habitantes", artículo 19, numeral 18°). Ahora bien, dentro de la cohorte específica de quienes comparten la condición de víctima de tortura y prisión política, el tratamiento constitucional exige que tengan derecho a "prestaciones básicas uniformes". Entendemos por prestaciones básicas, no las mínimas, sino que las necesarias o fundamentales. El concepto se contrapone a prestaciones complementarias. Por otra parte, debe tratarse de prestaciones uniformes. Esto quiere decir que a lo menos deben ser equivalentes y semejantes para cubrir las mismas necesidades. Por lo mismo, estas pensiones se insertan dentro del régimen habitual de pensiones, estableciendo su compatibilidad con aquéllas. Por tanto, estas pensiones están dentro del esquema constitucional, pero parecería necesario resolver el dilema de la "uniformidad temporal" de la pensión;

**TRIGESIMOPRIMERO.-** Que la uniformidad que hemos venido sosteniendo se refiere a que desde el momento de la calificación el tratamiento normativo es perfectamente igualitario y constitucional. Sin embargo, la fecha de percepción de la pensión es distinta. ¿Está impedido el legislador por la Constitución de determinar una fecha

retroactiva para percibir el beneficio? No, bajo ninguna manera, salvo en materias excepcionales (artículo 19, numeral 3°, inciso octavo, de la Constitución), el legislador tiene un cierto margen de libertad para hacerlo, especialmente tratándose de actos favorables. Pero, la pregunta adicional, ¿está obligado el legislador al reconocimiento retroactivo de derechos pensionales?;

**TRIGESIMOSEGUNDO.-** Que, en primer lugar, no está obligado a un reconocimiento de esta naturaleza por el tipo de beneficio que el legislador otorga. No existe retroactividad en materia de derechos sociales. La regla general en estos asuntos es que el derecho es imprescriptible, pero que su cobro sí prescribe, generalmente en un plazo de dos años. El Tribunal Constitucional ha declarado que "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 [...] 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." (Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1201, considerando 26°; en el mismo sentido, sentencias del Tribunal Constitucional roles N°s 1182 y 1193);

**TRIGESIMOTERCERO.-** Que, en segundo lugar, no está obligado a retrotraer los efectos de la pensión, derivado de un hecho que no le es imputable. La oportunidad para el reconocimiento de la condición de tortura y prisión política fue abierta para todos los que quisieran concurrir en el año 2003. Las condiciones de nuestro Estado de Derecho a trece años de recuperada la democracia no significaban ningún desincentivo para poder concurrir ante la Comisión Valech y después de varios procesos distintos relativos a reparaciones para víctimas de las violaciones a los derechos humanos en Chile, de diversa entidad. Por tanto, no constituye una desproporción en la aplicación de los efectos de la percepción de la pensión el que éstos comiencen a generarse a partir de que se adquiere la convicción administrativa de que se tiene el estatus de víctima de tortura y prisión política;



**TRIGESIMOCUARTO.-** Que en consecuencia no se infringe la igualdad ante la ley por variadas razones. Primero, porque los grupos comparados de víctimas de las Leyes N°s 19.992 y 20.405 tienen un tratamiento normativo similar desde el momento que son calificadas como tales. Segundo, porque estos beneficios tienen base en finalidades constitucionalmente legítimas (artículos 19, numeral 18°, 63, numeral 4°, y 65, numerales 4° y 6°, de la Constitución). Tercero, porque han sido otorgados como prestaciones uniformes, esto es, sin distinciones subjetivas entre las víctimas a partir de su calificación, otorgándose prestaciones básicas y equivalentes. Cuarto, porque no hay una obligación para

el legislador de reconocer este derecho como retroactivo, sea porque la naturaleza de derecho social opera esencialmente a futuro y porque la fecha de percepción de la pensión dependió de actos no imputables a la Administración. Por tanto, esta medida es una reparación simbólica que cumple con el estándar de ser una medida igualitaria, proporcional, objetiva y razonable, no viéndose vulnerado el artículo 19, numeral 2°, de la Constitución;



**TRIGESIMOQUINTO.-** Que, finalmente, no se infringe el derecho a tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 19, numeral 3°, inciso primero, de la Constitución, por variadas razones. Primero, porque el precepto impugnado no tiene la aptitud para vulnerar tal derecho sino que todo lo contrario, permite el ejercicio de un derecho que hasta antes de esta legislación se estaba privado de ejercer. En segundo lugar, porque este derecho a la pensión y a su correspondiente devengamiento nace desde la calificación, y el artículo 3° transitorio de la Ley N° 20.405 otorga el derecho a pensión a las personas calificadas como víctimas por la Comisión. Los requirentes tienen derecho a la pensión mencionada y pueden exigir su cobro judicialmente, pero su cobro retroactivo no forma parte de los derechos de que son titulares;

**TRIGESIMOSEXTO.-** Que, en consecuencia, tampoco pueden estimarse vulnerados los derechos en su esencia (artículo 19, numeral 26°, de la Constitución), puesto que la limitación temporal de beneficios que establece la norma es mesurada, basada en criterios objetivos, razonables y proporcionales.

**Y TENIENDO PRESENTE** lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

1) **QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS UNO.**

2) **QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA A FOJAS 117. OFÍCIESE AL SEXTO JUZGADO CIVIL DE SANTIAGO.**

3) **QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA DEDUCIR SU ACCIÓN.**



Los Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y señor Cristián Letelier Aguilar previenen que concurren a desestimar el presente requerimiento, sólo por las consideraciones indicadas a continuación:

1°) Que, para desestimar el presente requerimiento, basta la comprobación -sencilla y elemental- de que las Leyes N°s. 19.992 y 20.405 no contemplan diferencia alguna, que permita aseverar que los beneficiarios de una y otra han recibido un tratamiento jurídico desigual.

Ambos cuerpos normativos concedieron un mismo derecho, a quienes debían reunir iguales requisitos de haber sufrido privación de libertad o torturas, durante el período que indican, y siempre -además- que la respectiva comisión ad hoc calificara que estos hechos obedecieron a razones políticas.

Menos puede sospecharse de una ley que, como la N° 20.405, tuvo por finalidad favorecer a quienes no pudieron acceder a los beneficios otorgados por la ley precedente, por no haber presentado los antecedentes necesarios para calificar como víctimas o por haber planteado sus solicitudes fuera del plazo legal;

#### IGUALDAD ANTE LA LEY

2°) Que el año 2003, por DS N° 1.040, se creó la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, con el objeto exclusivo de "determinar, de acuerdo a los antecedentes que se presenten, quiénes son las personas que sufrieron privación de libertad y tortura por razones políticas" durante la época que señala (artículo 1°).

Añadió el mismo Decreto que la Comisión debía elaborar un informe final de las personas que sufrieron privación de libertad y torturas por razones políticas, "reuniendo los antecedentes aportados por los interesados, que permitan acreditar de manera fehaciente dichas circunstancias" (artículo 6°), todo ello dentro del plazo de seis meses, prorrogable por una sola vez hasta por tres meses más (artículo 7°);

3°) Que fue así como dicha Comisión reunió los antecedentes proporcionados por los propios involucrados dentro de plazo, para enseguida proceder a su calificación, de si las privaciones de libertad o torturas lo fueron por razones políticas o no, de modo que concluyó su labor elaborando un registro con las personas reconocidas como víctimas en las condiciones anotadas.

Luego vendría la Ley N° 19.992, a establecer una determinada pensión mensual a favor de las víctimas "individualizadas en el anexo Listado de prisioneros políticos y torturados, de la Nómina de Personas





Reconocidas como Víctimas, que forman parte del Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, creada por el decreto supremo N° 1.040, de 2003, del Ministerio del Interior" (artículo 1°);

4°) Que, por ende, en este caso tuvo lugar el principio registral denominado de "calificación", merced al cual es este acto de aprobación el constitutivo de un nuevo estatus o derecho, por la incorporación de la persona titular a la nómina o listado establecida al efecto (Corte Suprema, sentencia de 27 de noviembre de 1991, redacción de don Fernando Fueyo Laneri, en Revista de Derecho y Jurisprudencia tomo 88, año 1991, segunda Parte sección quinta, pp. 269-274).

Para la percepción efectiva de esta pensión, la misma Ley N° 19.992 dispuso que ella se devengaría a partir del primer día del mes subsiguiente a la fecha en que los beneficiarios presenten sus solicitudes, las que pudieron ser solicitadas desde la publicación de esta ley (artículo 7°);

5°) Que, por cierto, la circunstancia de haber personas que no se presentaron a calificar, o cuyas peticiones no fueron acogidas por insuficiencia de los antecedentes aportados, de donde aparece la existencia de un grupo de personas que no resultaron favorecidas, ello no implica que la Ley N° 19.992 haya tratado de manera desigual a los iguales, dejándolos arbitrariamente excluidos.

Porque lo que ocurrió es que no accedieron a los beneficios por faltas imputables, no al legislador, sino que a los propios concernidos;

6°) Que, por ende, en este caso el legislador no se encontraba en el deber de volver sobre sus pasos a fin de reparar alguna injusticia producida por él mismo. Vale



decir, el legislador no estaba obligado a dictar a posteriori una ley retroactiva, que repusiera a los actores en el mismo estado o situación original al cual ellos no habían accedido

De allí que la Ley N° 20.405 no hizo más que dar una segunda oportunidad -para el futuro- a quienes no comparecieron a calificar o no presentaron sus antecedentes completos;

7°) Que, en síntesis, antes de la existencia de la Ley N° 20.405 existía un grupo sin acceso a un beneficio, por haber caducado el plazo para cumplir con los requisitos habilitantes para el mismo. En dicha situación, los recurrentes no podrían haber objetado la Ley N° 19.992 por discriminatoria, ya que los requisitos y plazos para obtener el beneficio fueron razonables.

Posteriormente, el legislador decide mejorar la situación del grupo excluido, abriendo una nueva oportunidad para cumplir con los requisitos habilitantes para el mismo beneficio, cuestión que se considera por los beneficiarios como discriminatoria por no producir efectos retroactivos;

#### **AUSENCIA DE DISCRIMINACIÓN ARBITRARIA**

8°) Que, según cabe recordar, la doctrina constante de este Tribunal es que se está en presencia de una discriminación arbitraria cuando dicha diferencia carece de justificación, es caprichosa o no razonable (STC roles N°s 53, entre otras). Es así como recientemente se resolvió que "resulta legítimo al legislador establecer diferencias de trato siempre que ellas no sean arbitrarias, para lo cual deben cumplir, a lo menos, con la exigencia o cartabón de racionalidad", el cual supone identificar y relacionar: "la finalidad declarada por el legislador al crear el beneficio, (2) la diferencia



concreta de trato que se establece por el legislador, y (3) el criterio de diferenciación" (STC Rol N° 2935, considerando 36°).

Vale decir, el estándar tradicional seguido por este Tribunal, en materia de igualdad y no discriminación, es la racionalidad, test que se ha estimado más adecuado a este respecto en cuanto permite mayor flexibilidad al juzgador.

Este punto es fundamental, dada la extrema facilidad con que se pueden formular alegaciones de trato desigual. Prácticamente cualquier decisión de la autoridad o del legislador causa diferencias de trato y, por lo mismo, su examen debe sujetarse a criterios o "tests" conocidos, no controversiales y ágiles, que permitan un adecuado control por parte del juez;

9°) Que, sin embargo, es lo cierto que en este caso no resulta conducente aplicar el test de racionalidad, habida cuenta que el legislador no ha incurrido en diferencia de trato alguna, toda vez que se otorga el mismo beneficio a ambos grupos involucrados. Una cosa distinta, que pareciera entreverse en la postura de los recurrentes, sería que la aplicación conjunta de las normas legales antes singularizadas produjera un resultado discriminatorio.

Dicha alegación, sin embargo, también debe descartarse, en cuanto demuestra una confusión acerca de la finalidad perseguida por el legislador. En efecto, para alcanzar la finalidad legítima de reparación, a lo menos parcial, del daño sufrido por ambos grupos, el legislador ha optado por el pago de una pensión periódica y no por la entrega de una indemnización única. No se trata, por tanto, de un monto determinado a pagar a las víctimas, sino de una asistencia mensual que recibirán de por vida.



Por lo mismo, el monto final que obtendrá cada víctima será siempre aleatorio, y variará de persona en persona, según la duración de su vida. Las víctimas de ambos grupos se encuentran, por tanto, en la misma situación, siendo incluso posible que víctimas del segundo grupo reciban más dinero, debido a su mayor longevidad, que las víctimas del primer grupo, no obstante que estas hayan comenzado a recibir la pensión con anterioridad;

10°) Que, a mayor abundamiento, la aplicación del test de racionalidad en este caso se complejiza por cuanto la supuesta diferencia no se encuentra en la Ley objetada, sino que es producto de la aplicación conjunta de ambas leyes. Así, por ejemplo, habría que distinguir una finalidad común a las mismas (reparación), de la finalidad específica de la diferencia producida por la mencionada aplicación conjunta.



Por lo anterior, y en definitiva, el presente caso no presenta los presupuestos necesarios para analizarse bajo el tamiz del artículo 19, N° 2, de la Constitución, a propósito de una eventual discriminación arbitraria. Si bien existe una diferencia en el tiempo a partir del cual ambos grupos involucrados recibirán su pensión, tal diferencia es producto de las distintas épocas en que se cumplieron los requisitos para acceder al beneficio, y no de un supuesto contenido discriminatorio de la Ley N°19.992;

Con los alcances que anteceden, los Ministros individualizados concurren a desestimar el presente requerimiento.

Redactó la sentencia el Ministro señor Gonzalo García Pino y la prevención, el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado.



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 2838-15-INA.

*[Signature]*  
Sr. Carmona

*[Signature]*  
Sr. Aróstica

*[Signature]*  
Sr. Hernández

*[Signature]*  
Sr. García

*[Signature]*  
Sr. Romero



*[Signature]*  
Sra. Brahm

*[Signature]*  
Sr. Letelier

*[Signature]*  
Sr. Pozo

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y por sus Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y señores Cristián Letelier Aguilar y Nelson Pozo Silva.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rodrigo Pica Flores.

*[Signature]*