



Santiago, dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho.

VISTOS:

Con fecha 3 de abril de 2017, a fojas 1, la Asociación Nacional de Fiscales del Ministerio Público, requiere de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 1°, inciso octavo, de la Ley N° 20.975, para que surta efectos en los autos sobre recurso de protección, caratulados “Asociación Nacional de Fiscales del Ministerio Público A.G. con Ministerio Público”, de que conoce la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol N° 2269-2017.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos legales impugnados dispone, en su parte ennegrecida:

“Ley N° 20.975

Otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público y concede otros beneficios que indica.

Artículo 1°.- *Otórgase, a contar del 1 de diciembre de 2016, un reajuste de 3,2% a las remuneraciones, asignaciones, beneficios y demás retribuciones en dinero, imponibles para salud y pensiones, o no imponibles, de los trabajadores del sector público, incluidos los profesionales regidos por la ley N° 15.076 y el personal del acuerdo complementario de la ley N° 19.297.*

El reajuste establecido en el inciso primero no regirá, sin embargo, para los trabajadores del mismo sector cuyas remuneraciones sean fijadas de acuerdo con las disposiciones sobre negociación colectiva establecidas en el Código del Trabajo y sus normas complementarias, ni para aquellos cuyas remuneraciones sean determinadas, convenidas o pagadas en moneda extranjera. No regirá, tampoco, para las asignaciones del decreto con fuerza de ley N° 150, de 1982, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, ni respecto de los trabajadores del sector público cuyas remuneraciones sean fijadas por la entidad empleadora.

El reajuste establecido en el inciso primero no regirá para el Presidente de la República, los ministros de Estado, los subsecretarios, los intendentes, los funcionarios de la Corte Suprema pertenecientes a los grados I y II de la escala del personal superior del Poder Judicial ni para el Contralor General de la República.

El reajuste establecido en el inciso primero tampoco se aplicará a: los sueldos bases mensuales de los grados A, B, C y 1A de la Escala Única establecida en el artículo 1 del decreto ley N° 249, de 1974, del Ministerio de Hacienda; los sueldos bases



mensuales de los grados I y II establecidos en el artículo 2 del decreto ley N° 3.058, de 1979, del Ministerio de Justicia; ni al sueldo base mensual del grado F/G de la Escala establecida en el artículo 5 del decreto ley N° 3.551, de 1981, del Ministerio de Hacienda, que Fija Normas sobre Remuneraciones y sobre Personal para el Sector Público. Tampoco se aplicará el reajuste del inciso primero a las remuneraciones, asignaciones, beneficios y demás retribuciones en dinero, imponibles para salud y pensiones, o no imponibles, asociadas a los grados antes señalados y aquellas a que tengan derecho los trabajadores señalados en el inciso anterior.

El reajuste establecido en el inciso primero no regirá para el Secretario del Senado, Secretario de la Cámara de Diputados y Director de la Biblioteca del Congreso Nacional. Tampoco se aplicará el reajuste del inciso primero al sueldo base de las categorías A, B y C establecidos en el artículo 2 del acuerdo complementario de la ley N° 19.297. Asimismo, no se reajustarán las remuneraciones, asignaciones, beneficios y demás retribuciones en dinero, imponibles para salud y pensiones, o no imponibles, asociadas a las categorías antes señaladas y aquellas a que tengan derecho dichos trabajadores.

Las remuneraciones adicionales a que se refiere el inciso primero, establecidas en porcentajes de los sueldos, no se reajustarán directamente, pero se calcularán sobre éstos, reajustados cuando corresponda en conformidad con lo establecido en este artículo, a contar del 1 de diciembre de 2016.

En el caso de las universidades estatales, en el marco de la autonomía financiera, ellas podrán reajustar las remuneraciones de sus funcionarios, teniendo como referencia el reajuste a que se refiere el inciso primero de este artículo.

Los trabajadores del sector público que al 1 de diciembre de 2016 tengan como promedio mensual de remuneración líquida de carácter permanente, durante el período de diciembre de 2015 a noviembre de 2016, un monto igual o superior a \$4.400.000.- no tendrán derecho al reajuste a que se refiere el inciso primero de este artículo. En el caso de los trabajadores a quienes se les aplique el reajuste señalado en el inciso primero de este artículo, el total de sus remuneraciones líquidas de carácter permanente así reajustadas no podrá significar, durante el período de diciembre de 2016 a noviembre de 2017, una cantidad promedio superior a \$4.400.000.- mensuales. Lo dispuesto en este inciso también será aplicable al personal del acuerdo complementario de la ley N° 19.297. Para efectos de este inciso, se entenderá por remuneración líquida toda aquella de carácter permanente, incluidas las demás retribuciones en dinero permanentes, con la sola deducción de los impuestos y cotizaciones previsionales de carácter obligatorio.

El Ministerio de Hacienda impartirá instrucciones destinadas a normar las remuneraciones máximas de los contratos a honorarios de la Administración Central del Estado.”.

Síntesis de la gestión pendiente



Refieren que accionaron de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, contra el Fiscal Nacional, en razón de ser privados arbitrariamente, señalan, del reajuste de 3.2% consagrado en el artículo 1° de la Ley N° 20.975, generando un perjuicio económico a los recurrentes respecto de sus sueldos base y otras asignaciones.

Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Exponen que la norma contraviene el debido respeto a la dignidad de la persona, valor protegido por la Constitución.

Indican que la Ley N° 20.975, de tramitación extraordinariamente breve, no entregó criterios de razonabilidad que permitan explicar la discriminación arbitraria en perjuicio de los funcionarios del Ministerio Público que perciben remuneraciones líquidas en el tramo previsto por la norma.

Hacen presente que la dignidad es un pilar fundamental en nuestra Constitución, el que debe ser utilizado como criterio de interpretación de todos los derechos consagrados en la Carta. Dicho principio, consagrado en el artículo 1° constitucional, así como en los artículos 5.1 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reafirma el valor intangible de la dignidad, por lo que su respeto y protección es obligación de todo poder público. Es un derecho fundamental individual que se concreta en el resto de los derechos fundamentales.

Luego, enuncian que la normativa impugnada vulnerada la igualdad ante la ley consagrada en el artículo 19, numeral 2° de la Constitución y en los artículos 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Exponen que el legislador, a través de la Ley N° 20.975 en su parte impugnada, generó diferencias arbitrarias, vulnerando la igual protección que la ley debe dispensar en el ejercicio y goce de derechos. La composición de remuneraciones por categorías se relaciona en los fiscales con su antigüedad y mérito. Conforme la norma reprochada, sólo se incrementará el sueldo de funcionarios con menor cantidad de tiempo ejerciendo sus cargos. Se trata, en definitiva, de una discriminación arbitraria de facto, en que es la propia disposición normativa la que, utilizando criterios injustificados e irracionales, limita a los afectados de un reajuste salarial.

Exponen que la exclusión y limitación del reajuste de 3.2% del sector público atenta contra derechos consagrados en la Constitución Política, estableciendo diferencias arbitrarias entre



personas que desempeñan iguales funciones, carente de justificación y racionalidad debido a que algunos fiscales sí recibirán dicho reajuste, otros percibirán uno inferior y otros, derechamente, serán apartados del mismo.

Comentan que la prohibición de diferenciar arbitrariamente y sin ninguna razonabilidad es un límite a la función legislativa, ejecutiva y judicial. Por medio de la razonabilidad se exige que, presentándose una medida restrictiva, ésta sea justificada en la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso.

Agregan que los reajustes de remuneraciones obedecen a la pérdida del valor de la moneda por la inflación, incrementándose progresivamente los precios de bienes y servicios con la consiguiente disminución del valor real de las remuneraciones. Así el reajuste permite mantener su valor de poder adquisitivo, contrastando dicho deterioro.

Finalmente, indican que con la normativa impugnada es afectada la autonomía de las funciones del Ministerio Público en su núcleo, en razón de las limitaciones impuestas por la preceptiva reprochada.

Por las razones expuestas, solicitan sea acogida la acción deducida a fojas 1.

Admisión a trámite, admisibilidad y observaciones de fondo al requerimiento

El requerimiento se acogió a trámite a través de resolución de la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, de fecha 4 de abril de 2017, a fojas 67, decretándose la suspensión del procedimiento en la gestión pendiente en que incide. Posteriormente, fue declarado admisible el día 2 de mayo de 2017, resolución rolante a fojas 107.

Conferidos los traslados sobre el fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes de la gestión pendiente, fue evacuada la presentación que se indica a continuación.

Observaciones del Consejo de Defensa del Estado

A fojas 119, con fecha 26 de mayo de 2017, insta por el rechazo del libelo de fojas 1.

Respecto del primer capítulo impugnatorio, el ente fiscal expone que los requirentes se limitan a hacer referencia al



reconocimiento de la dignidad en el artículo 1° constitucional, sin explicar la forma en qué se produciría la vulneración alegada, lo que debiese significar, en sí, causal para rechazar esta alegación.

Agrega que resulta a lo menos impropio que fiscales del Ministerio Público señalen que la falta de reajuste de un sueldo igual o superior a \$4.400.000.- es una transgresión a la dignidad humana, entendiendo ésta como un trato respetoso con el individuo y sus garantías fundamentales, haciendo presente que en Chile, según el INE, el ingreso promedio de los ciudadanos es de aproximadamente \$505.000.- mensuales. Así, los requirentes ganan, al menos 8.7 veces lo que gana el promedio de los chilenos y al menos 16.6 veces el sueldo mínimo que recibe casi un sexto de los trabajadores en Chile. Por ello, la alegación en torno a una afectación a la dignidad resulta inverosímil y derechamente inadecuada.

Indica que el resguardo del patrimonio fiscal permite el desarrollo de otras iniciativas que benefician a toda la ciudadanía y no sólo a una minoría que ostentan sueldos iguales o superior a \$4.400.000.- mensuales.

Unido a lo anterior, refiere que la protección constitucional está centrada en la dignidad de las personas pero no en la dignidad en el ejercicio de un cargo, el que está acompañado de un estatuto especial.

Luego, en torno a las alegaciones respecto a la igualdad ante la ley, agrega que tomando como punto basal la definición que ha entregado esta Magistratura en torno a la igualdad ante la ley, debe considerarse que los recurrentes se encuentran en una situación remuneracional objetivamente privilegiada a la de otros fiscales a los que sí se les aplica el reajuste. Así, la existencia de condiciones objetivas diversas permite, al menos a priori, el establecimiento de regulaciones también diversas, en los términos que ha asentado esta Magistratura.

Luego, en evaluación del test que efectúa este Tribunal para analizar la eventual lesión a la igualdad ante la ley, se tiene que el fin de la norma reprochada es legítimo, toda vez que ésta busca lograr un reajuste de las remuneraciones que sea capaz de conciliar la escasez de recursos del Estado con las necesidades de los ciudadanos, los compromisos de las reformas legislativas y las condiciones económicas del país. Los actores, expone el Consejo de Defensa del Estado, hacen caso omiso al hecho de que todo reajuste de sueldos a los funcionarios del sector público tiene efectos relevantes en el presupuesto fiscal. Por ello el legislador busca equilibrar entre los intereses de los funcionarios y los de la ciudadanía toda.



En segundo término, en el ejercicio del test, la norma se presenta como adecuada para lograr los fines perseguidos, puesto que la exclusión del reajuste a personas que tienen altas rentas concilia adecuadamente la necesidad de reajustar los sueldos de funcionarios de menor salario con la necesidad del debido resguardo a los recursos fiscales.

Finalmente, la preceptiva es razonable y proporcional. Expone que la mera existencia de una diferencia de tratamiento entre magistrados que reciben una remuneración líquida igual o superior a \$4.400.000.- y entre aquellos que perciben una menor, no permite por sí mismo establecer una infracción a la garantía de igualdad ante la ley. Los actores no tienen debidamente presente en este apartado que el legislador tiene un amplio margen de discrecionalidad para regular el contenido de beneficios o, remuneraciones, y que, incluso, el proyecto de ley de reajuste traía una referencia expresa a la necesidad de cumplir con los compromisos con el sector público pero resguardando debidamente el patrimonio fiscal.

Expone que la preceptiva reprochada, al no afectar ninguna de las garantías previstas en la Constitución o en los tratados internacionales ratificados por Chile, no puede vulnerar la supremacía constitucional en forma alguna, conforme lo anteriormente expuesto en las alegaciones de constitucionalidad.

Por último, hace presente que la decisión de esta Magistratura no tendrá efectos en la gestión pendiente que se sustancia ante la Corte de Apelaciones de Santiago, puesto que ésta sólo deberá determinar si, al momento en que el Fiscal Nacional aplicó el tope contemplado en la norma, actuó o no arbitraria e ilegalmente, siendo claro que dicha respuesta es negativa. Más aún, dicho órgano tampoco está legitimado para efectuar un examen de constitucionalidad previo, encontrándose siempre sujeto a actuar en conformidad a la ley.

Por estas consideraciones, solicita el rechazo de la acción deducida a fojas 1, con costas.

Vista de la causa y acuerdo

Con fecha 3 de octubre de 2017 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y concurriendo a alegar por los requirentes, el abogado don Hernán Bosselin Correa y, por el Consejo de Defensa del Estado, el Consejero Rodrigo Quintana Meléndez, adoptándose acuerdo en Sesión de Pleno de la misma fecha.



Y CONSIDERANDO,

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PRECEPTO LEGAL IMPUGNADO

PRIMERO: Que la norma impugnada por los requirentes es el inciso tercero del artículo 1° de la Ley 20.975 (solo en el requerimiento Rol 3421) y el inciso octavo del mismo precepto en ambos requerimientos;

SEGUNDO: Que el inciso tercero del precepto mencionado indica que “el reajuste establecido en el inciso primero no regirá para el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los subsecretarios, los intendentes, los funcionarios de la Corte Suprema pertenecientes a los grados I y II de la escala del personal superior del Poder Judicial ni para el Contralor General de la República”.

De conformidad con la naturaleza de la acción de inaplicabilidad, relativas a su aplicación en el caso concreto en una gestión pendiente consistente en sendos Recursos de Protección caratulados “Asociación Nacional de Magistrados de Chile con Corporación Administrativa del Poder Judicial” que conoce la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el Rol N° 2270-2017 (Rol 3421/2017) y “Asociación Nacional de Fiscales del Ministerio Público A.G. con Ministerio Público” de que conoce la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el Rol N° 2269-2017), resulta claro que estas acciones solo pueden vincular a quienes las presentan. Por lo mismo, la Segunda Sala de esta Magistratura declaró la admisibilidad del requerimiento Rol 3421/2017, solo en lo atinente a la expresión del inciso tercero del artículo 1° de la Ley 20.975:

“, los funcionarios de la Corte Suprema pertenecientes a los grados I y II de la escala del personal superior del Poder Judicial”;

TERCERO: Que, asimismo, se impugnó el inciso octavo del artículo 1° de la Ley N° 20.975 que indica lo siguiente:

“Los trabajadores del sector público que al 1 de diciembre de 2016 tengan como promedio mensual de remuneración líquida de carácter permanente, durante el período de diciembre de 2015 a noviembre de 2016, un monto igual o superior a \$4.400.000.- no tendrán derecho al reajuste a que se refiere el inciso primero de este artículo. En el caso de los trabajadores a quienes se les aplique el reajuste señalado en el inciso primero de este artículo, el total



de sus remuneraciones líquidas de carácter permanente así reajustadas no podrá significar, durante el período de diciembre de 2016 a noviembre de 2017, una cantidad promedio superior a \$4.400.000.- mensuales. Lo dispuesto en este inciso también será aplicable al personal del acuerdo complementario de la ley N° 19.297. Para efectos de este inciso, se entenderá por remuneración líquida toda aquella de carácter permanente, incluidas las demás retribuciones en dinero permanentes, con la sola deducción de los impuestos y cotizaciones previsionales de carácter obligatorio.”;

CUARTO: Que el efecto práctico de las normas es impedir la percepción del incremento anual de remuneraciones del sector público, aplicable a estos funcionarios, y que había sido fijado para el año 2017 en un reajuste del 3,2 % a las remuneraciones, asignaciones, beneficios y demás retribuciones en dinero que otorgan las leyes. Con ello, se determina un congelamiento salarial de los altos cargos, entre ellos, a todos los funcionarios pertenecientes a los grados I y II de la Escala del personal superior del Poder Judicial y, en general, a todo funcionario del sector público cuyas remuneraciones líquidas de carácter permanente sean iguales o superiores a \$4.400.000.- ó USD 7.334 mensuales.¹

II.- CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

QUINTO: Que los requirentes han estimado que este congelamiento salarial de determinados puestos infringe diversas normas constitucionales no siendo las impugnaciones similares dependiendo de los requerimientos;

SEXTO: Que respecto de los jueces (Rol 3421) se sostiene que estos preceptos vulneran diversos artículos de la Constitución y de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), según se indica:

1. El artículo 1° de la Constitución en relación con la dignidad humana. Asimismo, también menciona las infracciones a los artículos 5.1 (derecho a la integridad personal) y 11.1 (protección de la honra y de la dignidad) consagradas en la CADH. También impugna el artículo 5°, inciso segundo de la Constitución, que permite vincular normas constitucionales con convencionales.

¹ Para efectos pedagógicos lo vincularemos al precio del tipo de cambio del dólar del 6 de marzo vigente en Chile que fue de \$ 600. Como sabemos ha oscilado hacia la baja.



2. Artículo 19, numeral 2, de la Constitución en cuanto la norma legal impugnada establece una discriminación arbitraria entre jueces, unos con derecho a reajuste y otros carentes del mismo, sin una justificación ni motivación razonable. Vincula esta infracción a los artículos 24 de la CADH en cuanto consagra la igualdad ante la ley y el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) en la misma igualdad sin discriminación.
3. Artículo 6° de la Constitución en cuanto el legislador ha dictado una norma al margen de la Constitución y no según la misma.
4. Artículos 76 y 80 de la Constitución por cuanto el congelamiento salarial compromete la independencia judicial y es un “acto de fuerza en contra de los jueces” (fs. 27 vta. del expediente Rol 3421). Esta infracción se realiza de un modo que vulnera los artículos 1° y 2° de la CADH en cuanto compromete al Estado de Chile a la obligación de respetar los derechos consagrados en la CADH y a su deber de adoptar disposiciones de derecho interno obligatorias y coherentes con la mismas;

SÉPTIMO: Que, respecto de los fiscales, estima transgredidos los artículos 19, numerales 2°, 22° y 24 de la Constitución en relación con los artículos 21 y 24 de la CADH. La exclusión de ciertos trabajadores del reajuste del sector público es una diferenciación arbitraria que carece de fundamentos razonables. Reitera que la disminución de sus remuneraciones es un acto de fuerza en contra de los fiscales que es riesgosa para el Estado de Derecho (fs. 28 expediente Rol 3422);

III.- CRITERIOS QUE GUIARÁN ESTA SENTENCIA

OCTAVO: Que los elementos que reseñaremos servirán a objeto de identificar los principales criterios que permiten resolver esta causa son los siguientes. Primero, que la dignidad del cargo no se puede confundir con la dignidad humana. Segundo, que, en general, ha sido un problema de constitucionalidad y de convencionalidad los mínimos remuneratorios pero no así la determinación de toda la escala salarial, sin perjuicio de excepciones. Tercero, el congelamiento salarial de altos cargos no es una medida regresiva. Cuarto, el congelamiento salarial de los altos cargos no es discriminatorio. Quinto, el predominio del Poder Ejecutivo en la negociación directa del incremento de remuneraciones del sector público. Sexto, la motivación de la Ley N° 20.975. Séptimo, el Poder Judicial y el Ministerio Público carecen



de autonomía financiera para fijar remuneraciones. Octavo, el examen internacional de criterios y lineamientos para que la fijación de remuneraciones no afecte la independencia del Poder Judicial y la autonomía del Ministerio Público. Noveno, la igualdad en las remuneraciones aplica, ¿Como reajuste general o como incremento sectorial especial? Décimo, la potestad presidencial de fijar y modificar remuneraciones es amplia en su cobertura constitucional;

1.- No es razonable confundir la dignidad humana con la dignidad del cargo

NOVENO: Que el riesgo de que legislador pueda vulnerar la dignidad humana es una cuestión fuera de toda duda. La dignidad humana se predica de una condición incondicionada. Es la condición de ser humano a secas, con imperfecciones e insuficiencias alejadas de todo molde o prototipo ideal y ello exige particular atención a las características jurídicas y fácticas del caso concreto;

DÉCIMO: Que lo primero, es establecer que la jurisprudencia del Tribunal indica algunas características normativas de este principio. Es así como destaca una definición de dignidad humana, entendida como “aquel principio capital de nuestro Código Supremo, consistente en la cualidad del ser humano que lo hace acreedor siempre a un trato de respeto, porque ella es la fuente de los derechos esenciales y de las garantías destinadas a obtener que sean resguardados”. (STC Rol N° 389, de 28 de octubre de 2003, c. 17°.) De esta manera, lo caracteriza como un principio capital en un ejercicio de supervaloración de su función. Precisa la regla de trato y admite la consideración de fuente de fundamentación de todos los derechos esenciales. Ahora bien, en otra sentencia, se indica “que esta cualidad, propia de toda persona, constituye así el fundamento de todos los derechos que le son inherentes y de las garantías necesarias para resguardarlos” (STC Rol N° 433, de 25 de enero de 2005, c. 25°);

DECIMOPRIMERO: Que la jurisprudencia del Tribunal indica que “la dignidad de la persona se irradia en las disposiciones de la Constitución en una doble dimensión: como principio y como norma positiva” (STC 389). De este modo, la dignidad humana es reconocida como la matriz del “sistema institucional vigente del cual se infiere que todo ser humano, sin distinción ni exclusión, está dotado de esa cualidad, fuente de los derechos fundamentales que se aseguran en el artículo 19 de la Constitución. De la dignidad se deriva un cúmulo de atributos, con los que nace y que conserva durante toda su vida. Entre tales se hallan los derechos públicos subjetivos o facultades que el ordenamiento jurídico le asegura con



carácter de inalienables, imprescriptibles e inviolables en todo momento, lugar y circunstancia”. (STC 1287, cc. 16° y 17°);

DECIMOSEGUNDO: Que estas sentencias, más allá de algunas derivaciones técnicas como la expresión sobre derechos públicos subjetivos, nos indica que la dimensión de dignidad humana está presente al margen de un cargo público, de una función laboral o de una remuneración que identifique un segmento funcional respecto de otro. Dicho de otra manera, no es posible tratar la regla de dignidad humana como si fuese el antecedente propio de la “dignidad del cargo”;

DECIMOTERCERO: Que ya la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano hacía referencia a un concepto de dignidad asociado a un cargo o estatus. Es así como disponía que “la ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación. Debe ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga. Todos los ciudadanos, al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las *dignidades*, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos” (artículo 6° de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789);

DECIMOCUARTO: Que esta acepción está presente en nuestra Constitución al indicar que “el que haya desempeñado este cargo por el período completo, asumirá, inmediatamente y de pleno derecho, la *dignidad* oficial de Ex Presidente de la República” (artículo 30, inciso segundo de la Constitución). Esta fórmula se utiliza genéricamente por la legislación administrativa como “la dignidad de la función pública” (artículo 3° literal f) del Estatuto Administrativo). Así la dignidad se asocia a cargo, pero no a uno cualquiera, sino que a uno con denotación simbólica. La más alta dignidad, sirva el honor del cargo, su dignidad, etc. dan cuenta de esta noción de dignidad vinculada fuertemente a la idea de honor. Sin embargo, una cuestión es entender que la dignidad humana nos pertenece a todos como dimanación objetiva del derecho a la honra de toda persona y una cuestión muy diversa es la defensa subjetiva del derecho al honor como manifestación de una especial dignidad. No es posible confundir ambos planos, puesto que sus consecuencias son funestas. No toda manifestación de la “dignidad” de un cargo son derivaciones normativas de la dignidad humana. Muchas veces, son incompatibles. Los cargos públicos en una democracia, están revestidos de responsabilidades, obligaciones y derechos. Para el ejercicio de esos cargos y para la mantención de determinadas condiciones de ejercicio del mismo el legislador y la Administración proveen auténticos privilegios de los que carece el



común de la gente. Sirven a la dignidad del cargo pero no se fundan en la igual consideración de la dignidad humana. A veces, la autonomía constitucional de un órgano del Estado sirve para realizar distinciones pero la dignidad humana no puede ser fuente de privilegios;

2.- La dignidad de las remuneraciones públicas ha sido una cuestión de garantía de mínimos constitucionales y convencionales

DECIMOQUINTO: Que saber responder la pregunta acerca de cuál es la remuneración acorde a la dignidad de un cargo es una cuestión respecto de la cual el Tribunal Constitucional no tiene todos los antecedentes para definirlo desde la Constitución. Esta vertiente de reflexión es de pura legalidad tras pasados determinados mínimos. En cambio, las condiciones básicas han sido siempre un dilema constitucional puesto que el ordenamiento constitucional han transitado vinculando dignidad y una función en el extremo opuesto, bajo el supuesto de que es indigna una retribución injusta (artículo 19, numeral 16° de la Constitución) o que hay que “fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos” (artículo 65, numeral 4° de la Constitución). Se trata de asegurar condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo bajo garantías mínimas aseguradas y compatibles con la dignidad humana del trabajador;

DECIMOSEXTO: Que el ordenamiento convencional también se desarrolla en un contexto similar. Es así como, por ejemplo, el artículo 7°, literal a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales apunta al reconocimiento del derecho de toda persona al goce de condiciones equitativas y satisfactorias que le aseguren una remuneración que proporcione como mínimo un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie. Y hay otros derechos genéricos como el artículo 26° de la CADH que enfatizan el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales;

DECIMOSÉPTIMO: Que los criterios que se estudian respecto de situaciones remuneratorias y estándares convencionales básicos apuntan todos a problemas diversos al planteado en esta causa. Es así como, por ejemplo, “los artículos 6, 7 y 8 del PIDESC son interdependientes. La calificación de un trabajo como *digno* presupone que respeta los derechos fundamentales del trabajador” (Observación General N° 18 del Comité de Derechos Económicos de Naciones Unidas, párrafo 8 del PIDESC). A partir de



ahí algunas referencias al hecho de que hay que eliminar las causas subyacentes a las diferencias de remuneraciones entre hombres y mujeres (Observación General N° 16, párrafo 24 del Comité). O la búsqueda de garantías de acceso al empleo (Observación General N° 18, párrafo 44). En síntesis, es necesario vincular el derecho a remuneración adecuado con el derecho a un nivel de vida adecuado, reconocido en el Art. 11.1 del PIDESC (Observación General N° 17 del Comité de Derechos Económicos de Naciones Unidas);

DECIMOCTAVO: Que en el sistema interamericano la jurisprudencia es más limitada por la naturaleza del artículo 26 de la CADH, según ya explicamos. Sin embargo, hay algunos criterios que se derivan de casos. Una de las cuestiones esenciales a resolver es el tema de saber si nos encontramos frente a una medida regresiva y eso lo veremos a continuación;

3.- Congelar salarios altos no es una medida *per se* regresiva

DECIMONOVENO: Que la regresividad es un criterio fundamental en el Derecho Convencional para estimar determinadas medidas económicas como lesivas o no. No es del caso examinar en profundidad una cuestión que alcance dimensiones altamente especulativas. Sin embargo, hay dos niveles para esta discusión. Uno proveniente de recomendaciones del sistema universal de derechos humanos y otra del Sistema Interamericano de Derechos Humanos;

VIGÉSIMO: Que en el sistema universal, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha sugerido, respecto de la obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles”, que hay varias dimensiones relativas a medidas que afectan derechos sociales. Entre ellas, algunos criterios significativos son el modo en que se adoptaron esas decisiones, y su orientación definida al disfrute de derechos económicos, sociales y culturales; si el Estado ejerció medidas discrecionales de un modo arbitrario; si habiendo varias opciones de política se optó por aquella que limitaba menos los derechos reconocidos en el Pacto; la necesidad de verificar un examen cronológico de las mismas y si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y de los grupos desfavorecidos y marginados.(Courtis, Christian, Artículo 26 CADH. Desarrollo progresivo” en Steiner, Christian y Uribe, Patricia (editores)(2014), *Convención americana sobre Derechos Humanos*, Konrad Adenauer, Tribunal Constitucional de Chile, p. 676).



En virtud de lo anterior, habría que inscribir la supuesta vulneración de los derechos de los altos cargos de jueces y fiscales, en el marco de medidas relativas a derechos económicos, sociales y culturales. Para ello, habría que identificar la medida del congelamiento salarial de los altos cargos como una medida regresiva; deliberadamente dirigida en contra de un determinado sector de la población; carente de fundamento o arbitraria; verificada en un determinado contexto cronológico y sin tener en cuenta la situación de personas o grupos desfavorecidos;

VIGESIMOPRIMERO: Que, lo anterior, en el evento que sea calificado de un modo sencillo como una medida regresiva o no progresiva exige examinar algunos criterios que han delimitado esta noción. Para ello, recurriremos a algunos casos del sistema interamericano de derechos humanos.

Primero, hay que sostener que el examen de estas medidas se hacen a la luz del artículo 26 de la CADH que se refiere al “desarrollo progresivo” que exige “adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional (...) para lograr la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económico, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos”.

En segundo lugar, la Corte IDH ha sostenido en el Caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú (párrafo 97), que de la noción de “desarrollo progresivo” se desprende un deber de no regresividad lo que exige que el Estado al adoptar medidas de esta naturaleza debe justificarlas debidamente, siendo un deber que puede ser garantizado jurisdiccionalmente.

En tercer lugar, sostuvo en el mismo pronunciamiento, que el deber de no regresividad no implica la prohibición de establecer medidas que restrinjan el ejercicio de un derecho.

En cuarto lugar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Miranda Cortés y otros vs. El Salvador y la Corte IDH en el Caso Cinco Pensionistas vs. Perú, sostuvieron que hay que distinguir entre restricción de un derecho y regresividad de los mismos. Para ello, debe examinarse en conjunto la medida restrictiva en función del efecto colectivo con los derechos amagados en la globalidad de la iniciativa;

VIGESIMOSEGUNDO: Que este somero examen de criterios nos lleva a pensar que la principal dificultad de la medida agravante a los derechos remuneratorios de algunos jueces y fiscales reside en la falta de motivación aparente de la medida, cuestión sobre la cual nos pronunciaremos específicamente más



adelante. No obstante, no podemos dudar que el congelamiento salarial (incluyendo una reducción real de remuneraciones puesto que absorben con su salario parte del mayor costo de vida la que debe ser tamizada por el menor pago correlativo de impuestos) implica una medida restrictiva de sus derechos legales. No obstante, no resulta claro que se trate de una medida regresiva puesto que la limitación puede fundarse en criterios económicos que faciliten el incremento de las remuneraciones de los sueldos menos altos. Recordemos que la medida restrictiva consiste en el congelamiento de salarios líquidos superiores a U\$ 7.334 dólares y que en sus rangos altos superan los U\$ 10 mil dólares líquidos, resultando extraño que no invoque el derecho de propiedad como uno de los derechos afectados.

Y lo anterior, es bastante evidente porque a partir de determinados montos remuneratorios superiores a los mínimos vitales exigidos por el artículo 7° del PIDESC, resulta evidente que el margen de discrecionalidad de los Estados crece en la forma en que realiza la distribución y progresión de los derechos sociales para sus funcionarios no importando, por ahora, la función que ejercen;

4.- El congelamiento salarial de los altos cargos no es discriminatorio

VIGESIMOTERCERO: Que uno de los criterios que permiten identificar cuestionamientos a esta medida apunta al hecho de que se trate de personas perjudicadas de un modo deliberado y discriminatorio, afectando la igualdad ante la ley consagrada en el artículo 19, numeral 2° de la Constitución.

Por ahora, aparcaremos el alcance sobre la función pública específica de los jueces y los fiscales afectados. Sin embargo, hay que partir de la base que no se trata de una medida dirigida exclusivamente en contra de ellos. No es posible deducir hostilidad contra este segmento de funcionarios cuando la norma restrictiva no hace distinción respecto de los más altos cargos de muy distintos órganos constitucionales no vinculados entre sí. Desde el Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional, la Contraloría General de la República y este Tribunal Constitucional, entre otros organismos aparecen vinculados por la misma norma restrictiva. Por lo mismo, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional aisló el dilema solo a los requirentes, puesto que en caso contrario existiría el riesgo de sentenciar en causa propia. Asimismo, la norma impugnada concluye con una regla de general aplicación delimitada para todo trabajador del sector público cuyas remuneraciones sean superiores a \$ 4,4 millones o U\$ 7,3 mil dólares;



VIGESIMOCUARTO: Que, en consecuencia, la norma impugnada cumple con ser una de aquellas que satisface la generalidad de la ley, esto es, el entendimiento de una igualdad formal de ley. Lo anterior, exigiría, en la medida que se estime vulneratoria de los derechos fundamentales de jueces y fiscales, que el dilema de igualdad planteado sea uno relativo a igualdad sustancial. Sin embargo, esta dimensión tiene enormes complejidades porque exige un doble test. Primero, calificar a los altos cargos correspondientes al Poder Judicial y al Ministerio Público, esto es a jueces y fiscales como un grupo vulnerable. Y, segundo, entender que el incremento de las remuneraciones de los sueldos más bajos sea una medida no igualitaria desde un punto de vista sustancial. Entendemos que ninguno de estos dos caminos es plausible de desarrollar para este caso específico;

VIGESIMOQUINTO: Que hay un modo en que es perfectamente plausible poder realizar la igualdad sustancial a partir del incremento real de las remuneraciones de los sueldos más bajos de la Administración del Estado. No se trata de una política social sino que de un modo en que se aplana la diferencia salarial. Esta dimensión se desmarca de la potencial vulneración de mínimos vitales sino que se introduce en la regla de la redistribución remunerativa en una perspectiva igualitaria. Por ende, parece insostenible asumir que esta medida aparezca vulnerando el artículo 19, numeral 2°, de la Constitución en el entendido que habilita diferencias normativas, en la medida que no sean arbitrarias. Para ello, habrá que estar a los fundamentos de la iniciativa y sus efectos institucionales más que igualitarios;

5.- El predominio del Ejecutivo en la negociación directa del incremento de remuneraciones del sector público

VIGESIMOSEXTO: Que dos cuestiones pueden vincularse a esta discusión. Primero, la naturaleza del debate sobre el reajuste al sector público en Chile. Y, en segundo lugar, la motivación y el alcance de sus soluciones. Abordaremos el primer punto;

VIGESIMOSÉPTIMO: Que los reajustes del sector público son de dos tipos. Unos generales que abarcan a toda la Administración del Estado y otros especiales por sector. Respecto de los reajustes generales del sector público, éstos alcanzan a buena parte de la Administración del Estado y la complejidad de su tratamiento dentro del Congreso Nacional hace que su tramitación sea tan corta como intensa. Se trata de un tipo de legislación cuya historia más significativa de su establecimiento es el pre-debate legislativo o su negociación en sede ejecutiva. Normalmente, dentro del Congreso



viene antecedida de una negociación en donde participan la principal asociación de funcionarios públicos del país (Asociación Nacional de Empleados Fiscales) y otros trabajadores de diversos organismos públicos que integran la Mesa del Sector Público compuesta por quince asociaciones de funcionarios públicos. La negociación pre-legislativa se realiza contra el tiempo puesto que cada año debe estar publicada la ley de reajuste de remuneraciones para el año siguiente a lo menos el 1° de diciembre de cada año. Por lo mismo, se trata de una legislación que ingresa al Congreso, con la anuencia o el abierto rechazo de las organizaciones de funcionarios, y su tramitación se realiza bajo la urgencia de “discusión inmediata”;

VIGESIMOCTAVO: Que buena parte de los argumentos de la negociación de este incremento se encuentra fuera del Congreso Nacional y de la ritualidad de la tramitación formal de la ley, por mandato directo de la Constitución. Son varias normas las que refuerzan un racional procedimiento de esta negociación. En primer lugar, porque el Presidente de la República es el Jefe de Estado (artículo 24) correspondiéndole el gobierno y la administración del mismo. En consonancia, debe decretar la inversión de las rentas públicas, de acuerdo con la ley (artículo 32, numeral 20° de la Constitución). En segundo lugar, porque un conjunto de normas le otorgan al Presidente el predominio sobre esta negociación puesto que se trata de materias de iniciativa exclusiva de él (artículo 63, numeral 14°). En efecto, el artículo 65, numeral 4° de la Constitución dispone que “corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: (...) 4° Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones (...) de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados” entre las cuales, están referidos todos los organismos autónomos como lo son el Poder Judicial y el Ministerio Público;

VIGESIMONOVENO: Que lo anterior no exime las atribuciones parlamentarias en dicha negociación pero la Constitución la restringe severamente a que “el Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”.

Por ejemplo, en el caso específico de la Ley N° 20.975 el mensaje del Presidente de la República ingresó con un reajuste general del 3,2% de las remuneraciones y durante la tramitación parlamentaria se mantuvo, pero se ajustaron mínimamente otros beneficios, pero respetando formalmente su aumento mediante una indicación del Poder Ejecutivo a dicho proyecto;



TRIGÉSIMO: Que este predominio constitucional en materias de gasto público, fundados en principio de racionalidad, equilibrio presupuestario y responsabilidad fiscal, implican que la negociación viene dada por la discusión previa directa con las organizaciones de funcionarios del sector público y en un contexto no reglado, discrecional y fuera de la deliberación legislativa;

6.- La motivación de la Ley N° 20.975

TRIGESIMOPRIMERO: Que la motivación o la fundamentación normativa de los actos públicos constituye una exigencia constitucional de la razonabilidad de los mismos actos. Es un medio plausible para identificar las razones de dichos actos, sus fuentes de contrastación, y, en último término, habilitan a un test de la racionalidad de la decisión;

TRIGESIMOSEGUNDO: Que, por lo explicado en el acápite anterior, cabe identificar las razones de la Ley N° 20.975 en relación específica con el congelamiento salarial para los altos cargos, que según los requirentes carece de toda motivación. La fuente de esta motivación se encuentra en tres órdenes diversos de análisis. Uno en la idea del congelamiento de los grandes salarios de la Administración Pública en el marco de la Mesa de Negociación del sector público. Dos, en la negociación de la Ley N° 20.883. Y tres en la tramitación de la Ley N° 20.975;

TRIGESIMOTERCERO: Que en cuanto a la idea del congelamiento de los altos salarios de la Administración Pública, existe una amplia evidencia reseñada en mociones y resoluciones parlamentarias que se han presentado en el Congreso Nacional no solo para congelar los salarios de algunos organismos públicos, sino que derechamente para bajarlos en proporciones significativas. Asimismo, se han acordado por la Cámara de Diputados requerimientos y acuerdos para que el Ejecutivo proceda a presentar una propuesta con tales ideas;

TRIGESIMOCUARTO: Que hemos sostenido la relevancia de la denominada Mesa del Sector Público que reúne a un conjunto de quince grandes asociaciones de funcionarios del sector público, abarcando su deliberación a muchos otros funcionarios que están impedidos de negociar, que carecen de poder asociativo o en dónde éste está impedido por razones de derecho o de hecho. Los Ministerios de Hacienda y del Trabajo entienden que obtener esta aquiescencia torna más factible la aprobación de la ley de reajuste que el carecer de dicho acuerdo. No obstante, en todas las negociaciones que referiremos en esta sentencia, en ninguna de ellas hubo tal acuerdo previo.



Sin embargo, por ahora, escapa a la consideración de esta sentencia los fundamentos en torno a la realización igualitaria de un aplanamiento salarial en el tiempo y su sentido económico. Como dijimos, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, debería haber sido invocado como una regla que justificase por qué se estimaba que estos jueces y fiscales estaban en una condición más vulnerables. Al ser una ley igualmente formal para todos los altos cargos, recae sobre el requirente estimar porqué debía tener un tratamiento distinto, cuestión que no se invoca de esa manera. Lo relevante es que el congelamiento salarial de los altos cargos se da en un contexto público y crítico global sobre estas remuneraciones no identificadas en los salarios específicos de estos jueces y fiscales;

TRIGESIMOQUINTO: Que la historia corta de la idea de congelar estos altos salarios proviene de la Ley N° 20.883 que estableció el reajuste general de remuneraciones para el año 2016. Allí se procedió a congelar las remuneraciones de las altas autoridades de un modo normativo similar al del presente requerimiento con dos ideas centrales. Primero, aplicable a los altos cargos del Estado. Y segundo, extensible a aquellos funcionarios públicos, previa identificación de su régimen salarial y normativo, de un modo que aquellos que ganasen más de \$ 6 millones de pesos líquidos o en su equivalencia a U\$ 10 mil dólares, tuviese el mismo congelamiento de un reajuste general;

TRIGESIMOSEXTO: Que la motivación de esta medida se advierte ampliamente a lo largo de la tramitación de esta ley mediante algunas de las siguientes expresiones:

“Quiero valorar que el Gobierno haya recogido la tarea de congelar el reajuste de aquellas rentas que son superiores a los seis millones de pesos. El reajuste se da en un contexto difícil pero, hay que dar señales de equidad y austeridad, y en el marco del debate que hemos producido se ha avanzado en dar esas señales.” (Diputado Monsalve, Historia de la Ley N° 20.883, p. 99)

“Señor Presidente, tal vez sea una voz distinta la que vamos a escuchar hoy, pero a principios de año esta misma Cámara votó un proyecto de resolución que pedía a la Presidenta de la República que congelara las remuneraciones más altas y que aplicara un mayor reajuste a las más bajas. Este proyecto de ley de reajuste del sector público contempla ese criterio y, como decía el diputado Ignacio Urrutia, por primera vez quienes ganan más de 6 millones de pesos no tendrán reajuste y quienes ganan menos tendrán un reajuste adicional de 9 por ciento, lo que me parece un gran avance. Sin duda,



no es suficiente y hubiésemos querido más, pero el último grado del escalafón técnico de auxiliares y administrativos tendrá un reajuste de 9 por ciento.” (Diputado Morano, Historia de la Ley N° 20.883, p. 103)

“En la discusión en la Comisión de Hacienda planteé que el congelamiento de las remuneraciones debería aplicarse a partir de las remuneraciones de 4 millones de pesos. Sin embargo, no se acogió mi planteamiento.” (Diputado Jaramillo, Historia de la Ley N° 20.883, p. 107)

Hay otras diez intervenciones legislativas que reiteran la idea con variaciones pero sin rechazo alguno;

TRIGESIMOSÉPTIMO: Que la Ley N° 20.975 procedió bajo modalidad similar, esto es, congelando los salarios de las autoridades principales del Estado, sin excepción alguna, e hizo extensiva esta medida a las remuneraciones líquidas superiores a \$ 4.400.000.-. Se ha sostenido por los requirentes que esta iniciativa carece de motivación. No obstante, el registro de la historia de la ley recoge una reiteración de la idea en el Mensaje y la siguiente deliberación:

“¿Cómo hacer eso? Nosotros hemos ido avanzando con ambas Mesas de las corporaciones en un tercer tema sobre el que nos gustaría legislar y que tiene que ver con esta idea de congelamiento de salarios y la discusión que se da cada año, en la cual entendemos que resulta complejo para los propios parlamentarios legislar acerca de los guarismos que se aplican a sus dietas. Hemos ido avanzando. No está listo. Pero queremos que se incluya en el mismo proyecto de ley, y probablemente por la misma comisión de expertos técnicos y sociales, una recomendación a la Presidenta o al Presidente de la República acerca de que se legisle un reajuste máximo, que tome en consideración, por cierto, comparaciones con trabajos alternativos y que deje en la Primera Mandataria o en el Primer Mandatario la decisión de fijar su monto, que podrá ser menor al reajuste general pero que no tiene por qué corresponder a cero.

Lo anterior permitirá separar el reajuste de las altas autoridades del general y sacarle al Congreso una discusión que complica la toma de decisiones. Eso lo queremos hacer en los próximos meses.

Hemos manifestado que en marzo debiéramos estar en condiciones de ingresar un proyecto de ley para su discusión. La parte que hemos debatido con las Mesas está bien avanzada. La otra parte, de la institucionalidad para el



reajuste del sector público, requiere algo más de trabajo, con la propia mesa del sector público, primero, y también con los parlamentarios.” (Intervención del Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés en la Sesión de Sala del Senado, del 16 de noviembre del 2016, Historia de la Ley N° 20.975)

“En tercer lugar, creemos importante además definir las políticas sobre el eventual escalonamiento o diferenciación del aumento de los reajustes para ciertas autoridades o ciertos sueldos altos con respecto del resto. Ello es muy importante, pues en distintos poderes, como el Poder Judicial, o en el caso de nuestros propios funcionarios, se ha hecho ver que es muy distinta la situación de una autoridad política elegida o una autoridad de confianza con la que manifiestan, por ejemplo, profesionales o técnicos que se desempeñan en el servicio público. Si les aplicamos las mismas reglas estaremos confundiendo los problemas. Estimo que las autoridades y nosotros los parlamentarios debemos ir en la línea de reducir nuestras remuneraciones, porque son muy altas en relación con los sueldos bajos y con la situación general del país. Tenemos que acortar esa brecha y establecer una política de reajuste menores o de congelamiento temporal. Lo que no resulta coherente es aplicarlo a sectores profesionales que requieren mantener su nivel de competitividad porque, de ser así, vamos a perder a profesionales competentes para la Administración Pública, ya que sus sueldos dejarán de ser competitivos. Me parece que hay que hacer esa diferenciación para lograr justicia en lo que se plantea.” (Intervención del Senador Hernán Larraín, Sesión de Sala del Senado del 16 de noviembre de 2016, Historia de la Ley N° 20.975).

“No sé si tengo mala memoria, pero me pareció que el año pasado el propio Ministro Valdés hablaba de que el congelamiento de las mejoras de ciertas áreas del sector público tendría que ser algo excepcional o transitorio, para velar por la competitividad del Estado y de sus trabajadores. Pero este año se baja la barrera de los sueldos que se congelan y de los beneficios que reciben. En consecuencia, en la mesa hay una mala negociación y mecanismos que francamente resultan anacrónicos. Asimismo, se entrega una señal a la sociedad: cuando las cosas se ponen mal, se aprieta por el lado más fácil. Hay sectores de la economía, señor Ministro, que se congratulan de las altas utilidades que están obteniendo.” (Intervención del Senador Alejandro Guillier, Sesión de Sala del Senado del 16 de noviembre de 2016, Historia de la Ley N° 20.975);



TRIGESIMOCTAVO: Que todas estas afirmaciones dan cuenta de la existencia de razones invocadas por diferentes legisladores, sea para apoyar la naturaleza del incremento, el alcance del mismo e, incluso, la inconveniencia de aquel. Esta motivación, dentro del Congreso Nacional, sin contar los elementos ajenos a la misma (Mesa del Sector Público), es parte de un diálogo normativo que venía aconteciendo desde la Ley N° 20.883 hasta la cuestionada Ley N° 20.975. Estas referencias nos recuerdan que la motivación de una decisión se ha de encontrar con algún examen más profundo de la misma, especialmente, tratándose de una materia que importa un límite al pudor tan complejo como “aparecer subiéndose el sueldo”. Como lo sostienen muchos legisladores, se trata de una cuestión pendiente de resolución fuera del Congreso. Que esta determinación alcance a los cargos más altos de los jueces y fiscales tiene que ver con el modo en que se ligan los incrementos remunerativos más que con un propósito determinado respecto de los requirentes. No obstante, cabe seguir constatando la preocupación manifestada en esta ley por parte del Senador Hernán Larraín en relación a distinguir entre los cargos políticos y el ejercicio permanente de servidores públicos como los del Poder Judicial. Sobre eso nos haremos cargo expresamente, pero nada impide entender que hay motivación suficiente en esta ley, que identificamos las razones y podemos seguir definiendo el alcance constitucional de las mismas, las que no afectan en grado alguno el artículo 8° de la Constitución;

7.- El Poder Judicial y el Ministerio Público carecen de autonomía financiera para fijar remuneraciones

TRIGESIMONOVENO: Que ya hemos comprobado que se trata de una legislación que no ha sido dirigida en contra de esta parte del sector público. Sin embargo, cabe constatar que, igualmente, legislaciones de esta naturaleza podrían llegar a comprometer la independencia del Poder Judicial o la autonomía del Ministerio Público. Sin embargo, ello implica tres tipos de condiciones. Primero, que exista una confrontación pública entre diversos poderes del Estado que pretendan condicionar las decisiones del Ministerio Público o del Poder Judicial. Segundo, que se trata de un procedimiento de hostilidad en contra de miembros específicos de estos organismos y, tercero, que afecten objetivamente la autonomía financiera de la cual están dotados estos organismos;

CUADRAGÉSIMO: Que la primera hipótesis contrasta con los hechos. No hay ningún clima interinstitucional que implique que las decisiones sobre limitar el reajuste remunerativo obedezca a un



conflicto. Tampoco, en cuanto a la segunda hipótesis, cabe considerar que se dirija en contra de un determinado grupo de jueces y fiscales. Justamente porque conocemos las motivaciones podemos descartar estas hipótesis. Sin embargo, cabe hacerse cargo seriamente del dilema de la autonomía financiera de las instituciones;

CUADRAGESIMOPRIMERO: Que la autonomía financiera de las instituciones se rige del siguiente modo. El Poder Judicial según lo dispone el artículo 506 del Código Orgánico de Tribunales y el Ministerio Público por el artículo 90 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público.

El Poder Judicial tiene un cuerpo normativo en el Título XIV del Código Orgánico de Tribunales que especifica que “la administración de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de (...) la ejercerá la Corte Suprema a través de un organismo denominado Corporación Administrativa del Poder Judicial (...). La referida Corporación se regirá por las disposiciones de este Título y por los autos acordados que al efecto dicte la Corte Suprema, dentro de sus atribuciones, y le serán también aplicables las normas sobre administración financiera del Estado”. Dentro de sus atribuciones no está la definición de la política global y la asignación particular de remuneraciones de los jueces, las que se entienden conferidas a la Administración financiera del Estado.

En cuanto al Ministerio Público, el artículo 90 dispone que éste “se sujeterá a las normas de la Ley de Administración Financiera del Estado” (inciso primero del artículo 90 de la LOC sobre el Ministerio Público). Está fuera del ámbito de sus competencias la autofijación de las remuneraciones de los fiscales;

CUADRAGÉSIMOSEGUNDO: Que, adicionalmente, no existe norma constitucional que disponga una regla de autonomía constitucional sobre la administración financiera de cada uno de estos organismos en materia de remuneraciones. Por lo mismo, resulta evidente que el artículo 65, numeral 4° de la Constitución reconoce la aptitud del Presidente de la República para “fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones (...) de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados”. Y esos organismos y entidades son señalados en el numeral anterior al referirlos como “entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades” (artículo 65, numeral 3° de la Constitución).

Efectivamente, en cuanto organismos dotados de autonomía constitucional, la Constitución define un modo de establecer sus remuneraciones mediante la iniciativa exclusiva del Presidente de



la República sin que de ello deviniese algún menoscabo a su autonomía financiera o de sus propias competencias de fondo. En tal sentido, no resulta más que una aplicación de criterios de responsabilidad fiscal y equilibrio presupuestario que la Constitución preserva;

CUADRAGESIMOTERCERO: Que, en consecuencia, el Poder Judicial y el Ministerio Público tienen autonomía financiera reconocida legalmente, en un marco de atribuciones que lo hace dependiente de las reglas de administración financiera del Estado. Por tanto, está sustraída de sus atribuciones la deliberación sobre la fijación de las remuneraciones de su personal siendo resorte del Presidente de la República tal determinación como Jefe de la Administración del Estado y, en este caso, aplicada a la dimensión financiera del mismo;

8.- El examen internacional de criterios y lineamientos para que la fijación de remuneraciones no afecte la independencia del Poder Judicial y la autonomía del Ministerio Público

CUADRAGESIMOCUARTO: Que podemos extraer algunas conclusiones de un conjunto de declaraciones internacionales, resoluciones y sentencias relativas al estándar que permite una compatibilidad entre determinación de remuneraciones de estos poderes del Estado y el respeto a la autonomía de estos organismos;

CUADRAGESIMOQUINTO: Que en el nivel de las declaraciones universales cabe constatar la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que aprobó en 1985 el texto denominado: ***Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.*** En éste consigna, que respecto de las condiciones de servicio e inamovilidad de los jueces establece que “7. Cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones.; 11. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.” Para la ONU, la autonomía financiera forma parte de la independencia institucional, porque sin fondos adecuados la judicatura no sólo no podrá desempeñar sus funciones eficientemente, sino que también se vuelve vulnerable a presiones externas o corrupción. Sin embargo, esta autonomía no es total, pues los tres poderes del Estado son también interdependientes respecto de los recursos disponibles. Lo importante es que, al regular el presupuesto de la judicatura, el Parlamento no use este poder para debilitar el trabajo del poder judicial. La ONU distingue



la autonomía financiera de la seguridad financiera. Esta última se expresa en el principio básico N° 11, relativo a remuneraciones y pensiones. A su juicio, remuneraciones justas y adecuadas ayudan a atraer a personal calificado y hacen que los jueces sean menos propensos a la corrupción, la influencia política, y otras influencias indebidas.²;

CUADRAGESIMOSEXTO: Que a partir de la resolución anterior, se aprobó el texto ***Procedimientos para la aplicación efectiva de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.*** Estos procedimientos fueron adoptados por el Consejo Económico y Social, y luego aprobados por la Asamblea General de la ONU en resolución 44/162 de 15 de diciembre de 1989. El Procedimiento N° 5 estipula que “los Estados prestarán particular atención a la necesidad de asignar recursos adecuados para el funcionamiento del sistema judicial, nombrando un número de jueces que resulte suficiente para atender los casos pendientes, proporcionando a los tribunales el equipo y el personal auxiliar necesario y ofreciendo a los jueces un nivel apropiado de seguridad personal, remuneración y emolumentos.”;

CUADRAGESIMOSÉPTIMO: Que de la misma manera, en la esfera relativa al Ministerio Público se adoptó el documento ***Directrices sobre la función de los fiscales.*** Fue adoptado en el VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en septiembre de 1990. Establece que “6. Las leyes o las normas o reglamentaciones de conocimiento público se establecerán para condiciones razonables de servicio, una remuneración adecuada y, cuando corresponda, seguridad en el cargo, pensión y edad de jubilación.”

CUADRAGESIMOCTAVO: Que la denominada Comisión Europea para la Democracia por el Derecho ha recopilado los estándares europeos relativos a la independencia judicial, en un informe aprobado por la Comisión en marzo de 2010. En éste afirma que “Los principios fundamentales que garantizan la independencia de los jueces deberían establecerse en la Constitución o en un texto equivalente.”³ Respecto de las remuneraciones, asegura que deberían estar garantizadas por ley y ser proporcional a la dignidad

2 “The question of fair and adequate remuneration is important since it may help attract qualified persons to the bench and may also make judges less likely to yield to the temptation of corruption and political or other undue influences. In some countries judges’ salaries are protected against decreases, although pay increases may depend on the Executive and Legislature. Where the Executive and Legislature control the budgets of the Judiciary, there may be a potential threat to the latter’s independence.” OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION (2003), p. 128.

3 COMISIÓN DE VENECIA (2010): “Informe sobre la independencia del sistema judicial parte I: La independencia de los jueces”, párr. 22.



de su profesión y a las responsabilidades que se asumen.⁴ Afirma que “El nivel de la remuneración debería establecerse teniendo en cuenta las condiciones sociales del país de que se trate, así como el nivel de remuneración de los funcionarios de más alto nivel. La remuneración debería basarse en un baremo general y criterios objetivos y transparentes, y no en una evaluación de la actuación profesional individual del juez. Deberían excluirse las primas cuya atribución conlleva un elemento discrecional.”⁵ Respecto de la autonomía financiera, señala que “El Estado tiene la obligación de asignar recursos financieros suficientes al sistema judicial. Incluso en tiempos de crisis, el buen funcionamiento y la independencia de los jueces no deben ponerse en peligro. La financiación de los tribunales no debe basarse en decisiones discrecionales de los organismos públicos, sino en criterios objetivos y transparentes que garanticen su estabilidad.”⁶ Asimismo, establece que “Las decisiones relativas a la asignación de fondos a los tribunales deben tomarse en el respeto más estricto del principio de la independencia judicial; el poder judicial debería tener la oportunidad de dar su opinión sobre la propuesta de presupuesto presentada al Parlamento, posiblemente a través del consejo judicial.”⁷;

CUADRAGESIMONOVENO: Que respecto de los fiscales esta misma Comisión ha recopilado estándares precisos. En tal sentido, la Comisión previene que la independencia del Ministerio Público difiere de la de los jueces. “El principal elemento de esta independencia “externa” del Ministerio Público o del Fiscal General es la imposibilidad de que el poder ejecutivo dé instrucciones al Fiscal General (y, por supuesto, directamente a cualquier otro fiscal) en los casos individuales. Las instrucciones generales, por ejemplo, de emprender acciones judiciales de una manera más severa o con mayor celeridad para ciertos delitos, parecen plantear menos problemas.”⁸ Respecto de las remuneraciones, la Comisión expresa que “Al igual que sucede en el caso de los jueces, una remuneración en consonancia con la importancia de la labor realizada es esencial para que el sistema de justicia penal sea justo y eficaz. Una remuneración suficiente también es necesaria para reducir el riesgo de corrupción de los fiscales.”⁹

QUINCUAGÉSIMO: Que casos de esta naturaleza no son los primeros en judicializarse y podemos comparar algunos ejemplos

4 COMISIÓN DE VENECIA (2010), párr. 44.

5 COMISIÓN DE VENECIA (2010), párr. 46.

6 COMISIÓN DE VENECIA (2010), párr. 53.

7 COMISIÓN DE VENECIA (2010), párr. 55.

8 COMISIÓN DE VENECIA (2011): “Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – El Ministerio Público”, párr. 30.

9 COMISIÓN DE VENECIA (2011), párr. 69.



en esa línea. Es así como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos conoció un caso con Lituania (Sentencia TEDH. Caso Savickas and Others v. Lithuania (inadmisibilidad), de 7 de noviembre de 2013).

En este caso, el Tribunal declaró inadmisibile un requerimiento de un grupo de jueces lituanos, quienes sufrieron la reducción de sus remuneraciones (30% menos), debido a políticas de autoridad implementadas por el gobierno ante una grave crisis económica. El Tribunal estimó que "Las medidas de austeridad se han justificado por la existencia de la situación económica y financiera particularmente difícil de Lituania. Además, según el Tribunal Constitucional, la reducción de los salarios de los funcionarios públicos era necesaria para financiar la educación, la asistencia sanitaria, el bienestar social y otras necesidades sociales. Por consiguiente, el Tribunal declaró que, al decidir la baja de los sueldos de los funcionarios, las autoridades lituanas habían tenido en cuenta el interés público. También consideró primordial que la reducción de los salarios del sector público no hubiera afectado sólo a la judicatura. Por el contrario, la reducción de los salarios de los jueces ha sido parte de un programa mucho más amplio de medidas de austeridad que afectan los salarios de todo el sector público. En todo caso, la reducción de los salarios de los jueces no ha sido desproporcionada y no ha representado una amenaza para su sustento. [...]Por consiguiente, el Tribunal consideró que las autoridades lituanas no habían ido demasiado lejos manteniendo la reducción temporal de los salarios de los jueces."¹⁰;

10 "The austerity measures had been justified by reference to the existence of the particularly difficult economic and financial situation in Lithuania. Moreover, according to the Constitutional Court, the reduction of public officials' salaries had been required in order to finance education, healthcare, social welfare and other needs of society. Therefore, the Court was satisfied that in deciding to lower civil servant's salaries the Lithuanian authorities had had the public interest in mind. It also found paramount that the reduction in public sector salaries had not singled out the judiciary. On the contrary, the reduction of judges' salaries had been part of a much wider programme of austerity measures affecting salaries in the entire public sector. In any case, the reduction of the judges' salaries had not been disproportionate and had not represented a threat to their livelihood. Finally, whilst observing that the salary reduction rules had not, regrettably, contained a specific provision concerning a limitation in time of the austerity measures, the Court noted that at the time the applications had been submitted to it, the Lithuanian courts and legislation had recognised the measures as having been temporary until the Lithuanian State's economic situation improved in 2003. The applicants had eventually been compensated for their loss of salary by a court decision in accordance with the 2000 Law. Therefore, the Court did not consider that the temporary reduction of judges' salaries had made the applicants bear an excessive burden or had had an impact on their independence or ability to perform their functions as judges. The Court therefore considered that the Lithuanian authorities had not gone too far in adopting and upholding the temporary reduction of judges' salaries."

Sentencia TEDH. Caso Savickas and Others v. Lithuania (inadmisibilidad), de 7 de noviembre de 2013.



QUINCAGESIMOPRIMERO: Que en consecuencia fluyen variados criterios y guías de acción para el legislador en la materia de determinación de las remuneraciones de jueces y fiscales. Primero, que no existe una regla del derecho internacional de los derechos humanos que vincule la independencia judicial con la intangibilidad o irreductibilidad de las remuneraciones de jueces o fiscales. Tal principio existe en algunos ordenamientos jurídicos (EE.UU, Argentina, etc.), pero nunca ha existido en la historia constitucional chilena. Segundo, que la remuneración de los jueces es un elemento importante de la independencia, y los estándares reconocidos al respecto exigen que sea una remuneración *adecuada, suficiente, proporcionada* a la dignidad de la profesión y las funciones. Estos parámetros dependen de la realidad económica y salarial de cada país. Y tercero, que la injerencia en las remuneraciones será apta para vulnerar la independencia judicial cuando no permita al juez desempeñar sus funciones, cuando haga depender su remuneración de factores externos o que afecten sus decisiones, cuando otros poderes del Estado utilicen la fijación o modificación de salarios como mecanismo de presión externo;

9.- Igualdad en las remuneraciones: ¿Reajuste general o como incremento sectorial?

QUINCAGESIMOSEGUNDO: Que el reproche advertido en este requerimiento pone en juego las reglas formales de igualdad ante la ley (artículo 19, numeral 2° de la Constitución), esto es, que el reajuste general de remuneraciones del sector público no debería distinguir nunca entre sectores de funcionarios. Definido que se trate de una carrera jerárquica, un reajuste general debería aplicar porcentualmente por igual para todos. De este modo, quién más gana, más recibe y quién menos gana, menos recibe, pero para todos es el mismo porcentaje. Por ende, nos situamos en un esquema de igualdad formal ante la ley que define el alza salarial y que se reajusta de acuerdo a la evolución del costo de vida de las cosas;

QUINCAGESIMOTERCERO: Que el problema de esta tesis es que no podría existir un reajuste especial de remuneraciones para cada uno de los sectores involucrados, puesto que vulnerarían la dimensión formal de la ley. Dicho de otra manera, es contraproducente la tesis que implica subordinar los reajustes solo a leyes generales y no poder realizar una dimensión sustancial de la igualdad ante la ley. Esto es, incrementar remuneraciones mediante la diferenciación justificada y razonable;

QUINCAGESIMOCUARTO: Que sostener que el único gravamen posible es no incrementar las remuneraciones generales,



implica desatender las razones constitucionales por las cuales se incrementó de un modo especial las remuneraciones del sector judicial. Sabido es el hecho de que al retorno de la democracia las condiciones de desarrollo de su ejercicio profesional no era el óptimo para los jueces. Probablemente, no alcanzaba en algunos grados algunos de los criterios y lineamientos generales que se han desplegado en esta sentencia. Y por lo mismo no deja de ser interesante el enorme esfuerzo público que implicó preparar las grandes reformas al sector justicia a partir de la década del noventa y que permitieron nivelar algunos regímenes salariales.

No es del caso explicar pormenorizadamente tal situación pero en el lapso de cinco años se registran ocho reajustes remunerativos para diferentes funciones del Poder Judicial, a saber, las leyes Nos 19.121/1992; 19.133/1992; 19.190/1992; 19.306/1994; 19.370/1995; 19.390/1995; 19.531/1997 y 19.544/1997;

QUINCUAGESIMOQUINTO: Que en consecuencia, no es posible estimar la inconstitucionalidad de un congelamiento parcial de un reajuste general de remuneraciones para los más altos cargos del Poder Judicial y del Ministerio Público, sin atender al derecho existente de realizar igualdad salarial mediante reformas que hagan diferencias. Tal efecto es parte componente de la igualdad ante la ley en una perspectiva sustancial;

10.- La potestad presidencial de fijar y modificar remuneraciones es amplia

QUINCUAGESIMOSEXTO: Que, finalmente, cabe hacer un examen de las palabras en las que se fundan las atribuciones del Presidente de la República en materia de remuneraciones. Los verbos rectores que definen estas competencias son: “fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones” (artículo 65, numeral 4° de la Constitución).

En el caso de la Ley N° 20.975 se configura un “aumento” de remuneraciones para la generalidad del sector público con exclusión de los altos cargos. Este aumento importa, siguiendo a la RAE en la materia, el “adelantar o mejorar en conveniencias, empleos o riquezas”, cuestión que resulta evidente para el personal judicial o fiscal que no requirió ante el Tribunal Constitucional.

En cuanto a la dimensión de “conceder” resulta claro que no aplica a los criterios puestos en juego en esta causa, puesto que está referido al otorgamiento de un beneficio del que antes se carecía.



Respecto de la voz “modificar”, que viene del latín *modificare* dando cuenta de las nociones de regular, ordenar o moderar. Múltiples acepciones de la RAE dan cuenta de una amplitud para alterar los términos de una cosa. Por lo mismo, puede ser “reducir algo a los términos justos, templando el exceso o la exorbitancia” o “limitar, determinar o restringir algo a cierto estado en que se singularice y distinga de otras cosas”.

Asimismo, en cuanto a la palabra “fijar”, cabe indicar en la acepción pertinente que se refiere a “determinar, limitar, precisar, designar de un modo cierto”;

QUINCAGESIMOSÉPTIMO: Que a partir de estas descripciones le es lícito al Presidente de la República no solo aumentar una remuneración sino que también congelarla en cuanto la modifica para reducirla a términos justos, limitando su exceso. Asimismo, al fijar una remuneración puede no incrementarla nominalmente, ya que la está limitando y determinando de un modo cierto a un rango inferior de aquél inicial en la que la había fijado. La confluencia de diversos rectores le permite amplitud en la medida de la disposición de remuneraciones, incluso sin que aparezca la voz “disminuir”. No obstante, se trata de una medida que se encuadra dentro de las voces “modificar” y “fijar”, aunque parezcan términos contradictorios;

IV.- APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS AL CASO CONCRETO

QUINCAGESIMOCTAVO: Que los criterios reseñados permiten identificar nítidamente la circunstancia de que el congelamiento del reajuste general del que fueron afectados los más altos cargos del Poder Judicial (Rol 3421) no configuran una infracción a la dignidad humana (artículo 1°), al principio de legalidad (artículo 6°), a la igualdad ante la ley (artículo 19, numeral 2°) y a la independencia judicial (artículos 76 y 80).

Lo anterior, puesto que el requerimiento confunde la inherente dignidad humana correspondiente a cada persona de aquella propia del ejercicio de la dignidad del cargo. Ninguno de estos está comprometido por un congelamiento salarial que no está dirigido de un modo hostil en contra de este segmento de servidores públicos, sino que obedece a un patrón de discusión sobre igualitarismo salarial en el sector público.

Efectivamente, el modo en que se produce la igualación salarial es el resultado de un ejercicio sustancial del derecho a la igualdad en la ley, perfectamente coherente con el artículo 19, numeral 2° de la Constitución. Un aplanamiento remunerativo de



los más altos cargos torna en más equilibrada la estructura global de remuneraciones manteniendo, pese a este congelamiento, sustantivas diferencias entre tramos. Es un mecanismo temporal de equilibrio progresivo de los salarios. Asimismo, es perfectamente constitucional el mecanismo porque no puede deducirse de este caso un derecho a todo evento al reajuste general como si no pudiese realizarse por parte del legislador incrementos especiales y sectoriales. La evidencia legal es clara y contundente en orden a que la Constitución otorga libertad al legislador para reajustar de un modo general, especial o mixto, de acuerdo.

Por último, se trata de un reproche a una ley que tiene motivación suficiente, con razonabilidad y con criterios técnicos, que permiten darle objetividad a esta deliberación pública que venía aconteciendo desde la Ley N° 20.833 hasta la reprochada Ley N° 20.975. Por lo mismo, en esa deliberación se descarta todo “acto de fuerza” en contra del Poder Judicial y sus más altos cargos. No está comprometida la autonomía del Poder Judicial y menos una autonomía financiera de fijación de remuneraciones que le compete en exclusiva al Presidente de la República (artículo 65, numeral 4° de la Constitución);

QUINCAGESIMONOVENO: Que respecto del Ministerio Público, cabe consignar que el reproche al artículo 1° de la Ley N° 20.975 no configura una vulneración a la igualdad ante la ley (artículo 19, numeral 2° de la Constitución), ni una discriminación arbitraria en el trato económico (artículo 19, numeral 22° de la Constitución) ni una afectación del derecho de propiedad (artículo 19 numeral 24° de la Constitución) en relación con dos normas convencionales.

En primer lugar, porque se trata de un precepto legal que contribuye a la realización de una igualdad sustancial, compatible con la Constitución, puesto que se basa en una diferencia objetiva bajo un cartabón razonable. Altos cargos y salarios, respecto de cargos medios y bajos con salarios proporcionales a esa posición jerárquica. Es lícito realizar distinciones fundadas en consideraciones de naturaleza socioeconómica, máxime si la propia Constitución establece la interdicción de “grupos privilegiados”, modo normativo en que se reconocen las diferencias sociales para procedimientos redistributivos temporales.

En segundo lugar, se trata de una decisión financiera del Estado pero que no está referida a una actividad económica de los requirentes. El ámbito de desenvolvimiento del artículo 19, numeral 22° de la Constitución se despliega en aquel ejercicio vinculado al estatuto constitucional del derecho a desarrollar cualquier actividad económica empresarial. Y, por ende, no son titulares de dicha



protección los servidores públicos sujetos a un estatuto personal en que sus remuneraciones se fijan y determinan por ley. No está demostrado en qué consistiría dicho trato arbitrario porque simplemente no se corresponden el tipo de estatutos vinculados.

En tercer lugar, en cuanto al derecho de propiedad que se estima vulnerado las alegaciones son insuficientes para determinar el alcance de esta vulneración. No se trata de una privación sino que de una limitación temporal respecto del alza del costo de la vida. No todo el congelamiento de las remuneraciones se explica por tal condición, había un porcentaje menor que importaba un reajuste real de remuneraciones. Pero no existe un derecho real sobre un reajuste remuneracional que se siga a todo evento. Hay que recordar la Sentencia Rol N° 12 de este Tribunal que sostuvo que “el funcionario público mientras presta servicios está afecto a un régimen estatutario de derecho público, que es preestablecido unilateral y objetivamente por el Estado, por lo que el legislador, a iniciativa del Presidente de la República, según sean las circunstancias generales del país, está facultado por la propia Constitución para fijar o modificar su remuneración e, incluso, suprimir el cargo que ocupa. En cambio, el Tribunal estima que la pensión de jubilación del funcionario que ha cumplido los requisitos para obtenerla, es un derecho patrimonial, como lo define el Estatuto Administrativo, pero que los mecanismos legales de reajustabilidad o de actualización son meras expectativas por ser esencialmente eventuales y constituir sólo la esperanza de adquisición de un derecho” (STC 12/1982, c. 14°)

Los derechos de naturaleza económica, según los estándares internacionales de derechos humanos, se deben ceñir a la reserva de lo posible. Se debe evaluar el conjunto de los recursos disponibles para una aplicación equilibrada a todos los propósitos de la política pública de un país. A veces no alcanzará y no podrá ser la Constitución ni las reglas convencionales unas disposiciones de hierro que le impidan a los Estados contener un déficit real, superar crisis económicas, menores crecimientos o directamente recesiones. Durante el razonamiento de esta sentencia se vertieron amplios argumentos del por qué no aplica estimar el congelamiento salarial para los altos cargos como una medida regresiva desde el punto de vista de los derechos económicos, sociales y culturales;

SEXAGÉSIMA: Que, en consecuencia, téngase por rechazados estos requerimientos relativos al artículo 1° de la Ley N° 20.975 por no configurar vulneraciones constitucionales y convencionales a los artículos reprochados según ya latamente se explicó.



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:

- I. QUE, SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señor Iván Aróstica Maldonado (Presidente), señora María Luisa Brahm Barril y señor Cristián Letelier Aguilar, quienes estuvieron por acoger la acción deducida a fojas 1, en base a las consideraciones que a continuación enuncian:

CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

1°) Que la Asociación Nacional de Magistrados de Chile, así como la Asociación Nacional de Fiscales del Ministerio Público, ambas entidades en representación de parte de sus asociados, objetan ante esta Magistratura Constitucional el hecho de que la Ley N° 20.975, de 2016, por aplicación de los incisos tercero y octavo de su artículo 1°, los haya dejado al margen del reajuste de remuneraciones otorgado a los trabajadores del sector público por dicho cuerpo legal.

Es dable agregar que esta exclusión absoluta se repitió por dos años consecutivos, dado que Ley N° 20.883, de 2015, había establecido idéntico impedimento con anterioridad.

Todo lo cual redundaría en una disminución de haberes para los servidores públicos señalados, pues al disponerse un nuevo reajuste



de remuneraciones por una ley posterior -la Ley N° 21.050-, ahora sin el impedimento referido, en todo caso este ya habría de calcularse sobre la base de unos emolumentos que viene disminuida, por aplicación de estas dos leyes anteriores;

2°) Que, así pues, al impedirseles acceder a todo reajuste de remuneraciones, igualándolos con la negativa a recibir el reajuste que asimismo rigió para el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los subsecretarios y los intendentes de la Administración del Estado, el legislador ha establecido respecto a los ocurrentes una homologación arbitraria.

Ello, toda vez que la ley ha prescindido de su particular situación estatutaria y ha optado por aplicarles una medida gravosa sin una justificación suficiente, lo que contraría la garantía consagrada en el artículo 19, N° 2, inciso segundo, de la Constitución Política;

ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES

3°) Que, conforme se puede observar, el presente problema no se licua negando la existencia de un “derecho al reajuste”, ni se puede trivializar apelando a la facultad libérrima del Presidente de la República para proponer proyectos de ley sobre reajustes de remuneraciones a los empleados del sector público, conforme al artículo 65, inciso cuarto, N° 4, de la Constitución.

No es dudoso que un reajuste -por definición- entraña la posibilidad de aumentar, mantener o rebajar las respectivas remuneraciones. Lo cuestionable en este caso es que el reajuste que se ha dado a unos se ha negado a otros; íntegramente otorgado a aquéllos, absolutamente vedado a éstos, sin considerar razones estatutarias ni de proporcionalidad;

4°) Que, ciertamente, no rige en el sector público lo que el Estado exige al sector privado en el Código del Trabajo: en las reglas sobre “protección a las remuneraciones” (Libro I capítulo VI), la obligación rigurosa de los empleadores de pagar siempre las remuneraciones a sus empleados con los correspondientes reajustes e intereses moratorios (artículo 63).

En el sector público ello depende de las leyes que al efecto proponga el Jefe de Estado, y que la costumbre ha tornado en un derecho que tiene lugar anualmente. Cuyo monto se hace depender -es explicable- de los haberes con que cuente para el año venidero la hacienda pública.

Es el caso de la Ley N° 20.975, que alude -en general para rebajar gastos- a la “desaceleración económica” y a la “estrechez fiscal” causada por la gratuidad en “materia educacional, un ámbito



prioritario para la ciudadanía”, según señala el Mensaje presidencial de rigor, de 16 de noviembre de 2016, correspondiente al Boletín N° 10.973-05;

5°) Que esa exculpación genérica pudo ameritar, tal vez, una igual repartición de dicha escasez de recursos entre todos los beneficiarios, acorde con los principios de justicia distributiva y de proporcionalidad.

Lo que no hizo esta ley, al gravar con todo el peso de las consecuencias perniciosas a unos pocos, en beneficio de la comunidad;

6°) Que, sin perjuicio de lo anterior, cabe reclamar que un fundamento especialmente robusto debió sustentar la denegación de todo reajuste a los jueces del Poder Judicial.

El legislador presupuestario debe venir sobremanera justificado cuando se trata de afectarlos, puesto que cualquier congelamiento o disminución de rentas sin específico sustento racional suele asociarse con una pérdida de la autonomía judicial. Comoquiera que, “después de la permanencia en el cargo, nada puede contribuir más eficazmente a la independencia de los jueces que el proveer en forma estable a su remuneración”, según dijera Alexander Hamilton desde *El Federalista*. Pues “un poder sobre la subsistencia de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad. Y no podemos esperar que se realice nunca en la práctica la separación completa del poder judicial y del legislativo en ningún sistema que haga que el primero dependa para sus necesidades pecuniarias de las asignaciones ocasionales del segundo” (Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 336-338);

7°) Que, si bien para quienes se desempeñan en el Poder Judicial, el DL N° 3.058, de 1979, estableció un sistema de remuneraciones propio y diferenciado al que rige para el personal de la Administración del Estado, en todo caso debió prevenir que “Las remuneraciones de los personales a que se refiere este decreto ley serán reajustables, de acuerdo a las normas generales que rijan para el personal del sector público” (artículo 11).

Es obvio que esta disposición persigue descartar tanto privilegios como postergaciones en la materia, respecto a quienes sirven en el Poder Judicial, sean ambos extremos selectivos o indiscriminados;

8°) Que no menos relevante ha de ser el fundamento que abone coartar a los fiscales del Ministerio Público el acceso al reajuste de sus remuneraciones, toda vez que éstas deben seguir la misma variación que experimentan las retribuciones de los ministros del Poder Judicial, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 73 y



siguientes de la Ley N° 19.640, orgánica constitucional del Ministerio Público.

Todavía más, las normas cuestionadas tampoco han considerado que, en atención a los delicados cometidos que el ordenamiento encomienda a jueces y fiscales, ellos se encuentran impedidos de suplir dichas consecuencias económicas adversas por otro medio: “es prohibido a los jueces ejercer la abogacía”, dice el Código Orgánico de Tribunales (artículo 316, inciso primero); como igualmente a los fiscales del Ministerio Público les está prohibido “ejercer la profesión de abogado”, al tenor de la Ley orgánica constitucional N° 19.640 (artículo 63, letra a);

9°) Que, finalmente, cumple manifestar que el presente caso dista de los examinados en STC Rol N° 790-07, respecto al artículo 4° de la Ley N° 18.549 y al artículo 29 de la Ley N° 18.669, que sí entregaron un reajuste, aunque disminuido; razón que movió al Tribunal Constitucional a rechazar, en dicha oportunidad, los cuestionamientos planteados por los afectados.

Por STC Rol N° 2275-13, se rechazó un requerimiento formulado en contra del artículo 1°, inciso primero, de la Ley N° 18.413, puesto que se trataba de reajustes (parciales) de “pensiones”, esto es, en una situación en que los afectados objetivamente deben enfrentar menores gastos.

En la especie, por el contrario, se trata de unas normas que imposibilitan a determinadas autoridades en actividad percibir todo reajuste, acaso por afanes redistributivos que -en todo caso- resultan ajenos a una ley que solo puede tener por objeto restablecer el equilibrio económico de las remuneraciones del sector público en general.

PREVENCIÓN

La Ministra señora Marisol Peña Torres concurre a la decisión de rechazar el requerimiento deducido a fojas 1, pero exclusivamente en base a los criterios ya sentados por este Tribunal Constitucional en materia de reajuste de remuneraciones, sobre todo, en lo que se refiere a una eventual contradicción entre aquellos y el artículo 19 N° 24° de la Carta Fundamental.

En efecto, ya en la sentencia Rol N° 12, de 16 de julio de 1982, esta Magistratura sentenció que los mecanismos de reajustabilidad o de actualización son meras expectativas, por ser esencialmente eventuales y constituir sólo la esperanza de



adquisición de un derecho, por lo que no existe derecho de propiedad sobre ellos (considerandos 15° al 17°). Adicionalmente, ha señalado que si no existe derecho de propiedad sobre el reajuste que el legislador puede establecer, menos puede sostenerse que la no concesión del mismo, ya sea total o parcialmente, importe una expropiación (STC roles N°s 790, cc. 44° al 46° y 2275, c. 5°).

Asimismo, en la aludida sentencia Rol N° 12, recordó el dictamen de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en el año 1956, donde en el examen de la constitucionalidad de la Ley N° 10.343, que congeló los precios, sueldos y salarios, expresó que el legislador es soberano para ampliar, reducir, y aún suprimir los beneficios que hubiere otorgado a sus servidores o a los asalariados en general, sin otra limitación que la que dice relación con aquellos que se han incorporado realmente al patrimonio de los afectados con anterioridad a la ley. Y, en el ejercicio de tal prerrogativa, el legislador debe considerar los intereses generales del país (considerando).

En consecuencia, en cada momento histórico determinado, el legislador -independientemente de quien tenga la iniciativa en materia de gasto público- debe ponderar si es posible conceder un reajuste o, de concederlo, si ello debe abarcar a todos los servidores públicos sin distinción y por igual, teniendo presente los intereses generales del país sin que ello se estime lesivo de derechos específicos.

Por lo demás, al ejercer su libertad de apreciación en la concesión de reajustes, el legislador, está dando plena aplicación a la faz activa del principio de subsidiariedad, recogido en el inciso tercero del artículo 1° constitucional, conforme a la cual el Estado debe apoyar a todos aquellos que, por sus propios medios, no logran satisfacer un estándar básico de subsistencia. En la especie, no podría decirse que, quienes gozan de sueldos superiores a los \$ 4.400.000 mensuales, en comparación al ingreso medio de la población chilena, se encuentran en una situación desfavorecida desde el punto de vista de ese estándar básico, lo que otorga justificación razonable al legislador de la Ley N° 20.975, llevando a esta Ministra previniente a rechazar la acción de inaplicabilidad deducida en estos autos.

Redactó la sentencia el Ministro señor Gonzalo García Pino; la disidencia, el Presidente del Tribunal, Ministro señor Iván Aróstica Maldonado; y la prevención, la Ministra señora Marisol Peña Torres.



Comuníquese, notifíquese y regístrese.

Rol N° 3422-17-INA.

Sr. Aróstica

Sr. García

Sr. Hernández

Sr. Romero

Sra. Brahm

Sr. Letelier

Sr. Pozo

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

Se certifica que la Ministra señora Marisol Peña Torres y el Ministro señor Carlos Carmona Santander concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por haber cesado en el ejercicio de sus cargos.

Autoriza la Secretaria (s) del Tribunal Constitucional, señora Mónica Sánchez Abarca.

