

Santiago, once de diciembre de dos mil siete.

**VISTOS:**

Con fecha 25 de mayo de 2007, el abogado Fernando Coloma Reyes, por sí y en representación de don Hipólito Lagos Schmidt, don Ernesto Muñoz Torres, don Ruperto Vial Cummins, don Jorge Pérez Fuentes, don Jorge Lizama Louvel, don Juan Heusser Ríos, don Jorge Karadima Fariña, don Bernardo Gutiérrez Samohod, representado por su cónyuge doña Ana María Pérez Navarro, doña María del Carmen Portales Greene, doña María Carolina Catón García, don René Moraga Neira, don Juan Vergara Bezanilla, don Andrés Tupper Valenzuela, don Eugenio Mandiola Solar, don Edmundo Schmidt Wolleman, don Hernán Poblete Ortega, don Ernesto Ewertz Duhau y don Mario Vergara Infante, ha interpuesto un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 4° y 29 de las Leyes N°s. 18.549 y 18.669, respectivamente, en el proceso rol N° 18.828-06, caratulado "Lagos, Hipólito, y otros con INP", que se sigue ante el 7° Juzgado Civil de Santiago. Sostiene el requirente que la aplicación de los aludidos preceptos legales resulta contraria a los artículos 7°, 19, numerales 2°, 18°, 20°, 22°, 24° y 26°, y al artículo 65, número 4, de la Constitución Política.

Concretamente, manifiesta que durante los años 1986 y 1987 se dictaron los preceptos legales impugnados, los que rebajaron una parte del reajuste automático de las pensiones de los demandantes que debía regir desde mayo de 1987 hasta diciembre de 1988, disminuyendo el monto de las mismas. Dichas normas establecieron, a su juicio, la autorización para disminuir el reajuste establecido en el artículo 14 del Decreto Ley N° 2.448,

de 1979, fijándolo en un porcentaje inferior al Índice de Precios al Consumidor calculado para los años 1987 y 1988.

El requirente destaca que el artículo 4° de la Ley N° 18.549, de 1986, estableció que las respectivas disminuciones se debían aplicar por una sola vez en el año 1987, en forma excepcional y a título de reajuste sustitutivo. Por su parte, el artículo 29 de la Ley N° 18.669, de 1987, no dispuso expresamente lo mismo respecto de la aplicación del reajuste disminuido y de su concreción por una vez, pero por su redacción debe entenderse que sólo regía la disminución para el año 1988.

En lo que se refiere a la sucesiva dictación de normas sobre reajustes de pensiones destaca, en primer término, el artículo 14 del Decreto Ley N° 2.448, de 1979, modificado por el artículo 3° de la Ley N° 18.549, que establecía, en su inciso primero, que: *“Todas las pensiones de los regímenes previsionales de las Cajas de Previsión, del Servicio de Seguro Social y de las Mutualidades de Empleadores de la ley N° 16.744, se reajustarán automáticamente en el 100% de la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumidor entre el mes anterior al último reajuste concedido y el mes en que dicha variación alcance o supere el 15%. El nuevo reajuste regirá a contar del primer día del mes siguiente a aquél en que se cumpla dicha variación”*. El inciso segundo de esa norma agregaba que: *“En la misma forma y oportunidad se reajustarán las pensiones asistenciales”*, el que fue posteriormente derogado por el artículo 9° de la Ley N° 18.611.

La Ley N° 19.262, de 1993, modificó, a su turno, el inciso primero del artículo 14 del Decreto Ley N° 2.448, de 1979, eliminando de dicho inciso primero la oración que se iniciaba con la expresión "El nuevo reajuste" y agregando un nuevo inciso segundo, con lo cual el texto vigente de dicho artículo es el siguiente: *"Todas las pensiones de los regímenes previsionales de las Cajas de Previsión, del Servicio de Seguro Social y de las Mutualidades de Empleadores de la ley n° 16.744, se reajustarán automáticamente en el 100% de la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumidor entre el mes anterior al último reajuste concedido y el mes en que dicha variación alcance o supere el 15%.*

*Con todo, si transcurrieren doce meses desde el último reajuste sin que la variación del referido índice alcance el 15%, las aludidas pensiones se reajustarán en el porcentaje que aquél hubiere experimentado en dicho período, en cuyo caso este último reajuste sustituirá al anteriormente indicado. El nuevo reajuste que corresponda aplicar regirá a contar del primer día del mes siguiente a aquel en que se alcance la citada variación o se cumpla el período señalado, según el caso".*

Los decretos supremos N°s. 376, de 1987, y 321, de 1988, ambos del Ministerio de Hacienda, determinaron el porcentaje de reajuste general que correspondía aplicar a las pensiones aludidas en las normas legales impugnadas en estos autos. En el primer caso ese porcentaje fue de 16,41% y en el segundo, de 15,90%. Al mismo tiempo, esas normas reglamentarias fijaron los porcentajes inferiores y superiores a los señalados, a

fin de aplicarlos a cada una de las situaciones previstas en el artículo 4° de la Ley N° 18.549.

Con fecha 13 de diciembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 18.766, cuyo artículo 9° estableció que, a contar del 1° de enero de 1989, debían reajustarse todas las pensiones de los regímenes previsionales a que se refieren los artículos 14 del Decreto Ley N° 2.448 y 2° del Decreto Ley N° 2.547, ambos de 1979, de acuerdo a la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) fijado por el INE, ocurrida entre el 1° de abril y el 31 de diciembre de 1988. Para la aplicación de esta norma legal se dictó el Decreto Supremo N° 8, del Ministerio de Hacienda, de 1989, fijándose en un 9,4% el porcentaje en que debían reajustarse dichas pensiones, a contar del 1° de enero de 1989.

Según sostiene el actor, lejos de respetarse lo dispuesto en la propia ley, las rebajas a las pensiones de sus representados no sólo operaron durante los años 1987 y 1988 sino que siguieron descontándose en las pensiones de los años siguientes y hasta la fecha, con lo cual se disminuyó inconstitucional e ilegalmente el monto de las mismas. Agrega que, precisamente, el sentido de la demanda de reliquidación de pensiones deducida ante el Séptimo Juzgado Civil de Santiago, en causa Rol N° 18.828-2006, caratulada "Lagos, Hipólito, y otros con INP", es que se mantenga el poder adquisitivo de los jubilados que representa, de forma que se les pague el nuevo monto de la pensión mensual que resulte de aplicar la ley como lo postula.

Precisa que el juicio referido en el párrafo anterior es distinto del que se ventilara ante el Décimo Segundo Juzgado Civil de Santiago, en el año 1998, bajo el Rol N° 3.662-98, caratulado "Lizama y otros con INP", y que terminó con la sentencia de la Corte Suprema que, confirmando la de primera instancia, rechazó la demanda por la prescripción del derecho a solicitar el recálculo de las pensiones rebajadas en virtud de las normas legales impugnadas en este proceso constitucional. Al respecto, el requirente sostiene que la demanda se desechó sólo por esa causa formal -la prescripción de la acción- sin haber resuelto el fondo de la acción deducida.

Como fundamento del requerimiento se afirma que los artículos 4° de la Ley N° 18.549 y 29 de la Ley N° 18.669 vulneran el artículo 7°, inciso segundo, de la Constitución, que asegura el sometimiento de toda autoridad al principio de legalidad.

Asimismo, se produce, a juicio del requirente, una vulneración del artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, que dispone que ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias. Aduce que las citadas leyes de rebaja de pensiones establecieron, arbitraria e inconstitucionalmente, que durante dos años se rebajarían las pensiones de una parte de los jubilados que percibían pensiones superiores a las demás que se indican, permitiendo, además, que esta rebaja se hiciera en cada año siguiente y hasta completar 19 años a la fecha.

Asimismo, sostiene que los preceptos legales que se reprochan transgreden el artículo 19 N° 18 de la

Constitución, que asegura el derecho a la seguridad social. Después de recordar los principios sobre los cuales se sustenta el sistema de seguridad social de conformidad con la Ley Fundamental -universalidad subjetiva, universalidad objetiva, suficiencia e integridad, así como la uniformidad-, plantea que resulta inconsecuente con los deberes del Estado referidos a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de las prestaciones de seguridad social, que se dicten normas arbitrarias e ilegales en contra de los actores de este proceso de inaplicabilidad. La arbitrariedad e ilegalidad de tales normas se configurarían al haber rebajado inconstitucionalmente a los jubilados requirentes el porcentaje anual de reajuste en forma mensual e ininterrumpidamente hasta la fecha. En presentación de 11 de junio de 2007, el actor complementa este argumento sosteniendo que las normas legales impugnadas han establecido "una ilegal cotización obligatoria", no habiendo el Estado supervigilado el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.

Sostiene también que las normas legales impugnadas contravienen el artículo 19 N° 20 de la Constitución, que asegura la igual repartición de los tributos y de las demás cargas públicas. En su concepto, la rebaja mensual e ininterrumpida de la pensión supone una carga pública no aplicada en forma igualitaria sino que, específicamente, a cada pensionado afectado por la rebaja respectiva.

En igual sentido, el requirente estima vulnerado el artículo 19 N° 22 de la Carta Fundamental, que consagra la prohibición de que el Estado y sus

organismos establezcan discriminaciones arbitrarias en materia económica. Atribuyendo a los reajustes de pensiones el carácter de una "materia económica", señala que, al dictar las normas legales impugnadas, el legislador ha actuado en forma desigualitaria y arbitraria. Agrega que aun cuando se haya impuesto un tratamiento económico especial a los jubilados que representa, en virtud de una ley, ella no obedece a los parámetros de racionalidad y justicia que exige la norma constitucional mencionada. Precisa que el contenido de las leyes con el fin de que sea igual o desigual para todos los que se encuentran en la misma situación fáctica debe determinarse exclusivamente en función de la justicia.

En lo que respecta al artículo 19 N° 24, inciso tercero, de la Constitución, el requirente afirma que éste se ve vulnerado por las normas legales impugnadas, al permitir que, mensualmente y durante 19 años, hasta ahora, se rebajaran las respectivas pensiones como si se tratara de una expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional.

Argumenta también una transgresión al artículo 19 N° 26 de la Carta Fundamental, afirmando que las leyes que se reprochan en estos autos impidieron, en su esencia, el normal desarrollo del derecho de propiedad respecto de las pensiones y sus correspondientes reajustes, sin perjuicio de que el legislador no puede, arbitrariamente, en un momento determinado, limitar, regular o eliminar un derecho constitucional sin que la misma Ley Suprema lo autorice.

Por último, sostiene el actor que la disposición contenida en el artículo 65 N° 4 de la Constitución no le permite al Presidente de la República disminuir las pensiones, como se estableció expresamente en las leyes de rebaja de las mismas para los años 1987 y 1988, ni menos prolongar su disminución durante 19 años hasta la fecha.

Con fecha 31 de mayo de 2007, la Segunda Sala de este Tribunal dio traslado al Consejo de Defensa del Estado, por 10 días, y fijó una audiencia, a realizarse el 12 de junio de 2007, para pronunciarse sobre la admisibilidad de la causa.

El 11 de junio de 2007, la Abogado Procurador Fiscal de Santiago del Consejo de Defensa del Estado evacua el traslado conferido indicando que "el Fisco de Chile no es parte en el juicio en que incide el presente recurso, caratulado "Lagos, Hipólito, con Instituto de Normalización Previsional"". Añade que en la sentencia recaída en el recurso de inaplicabilidad Rol N° 2189-98, de 20 de septiembre de 1999, la Corte Suprema rechazó dicha acción "por estimar que las disposiciones legales denunciadas (y que son las mismas reprochadas en el presente requerimiento) no adolecían de inconstitucionalidad alguna", lo que era plenamente compartido por el Consejo.

Por resolución de 12 de junio de 2007, la Segunda Sala de esta Magistratura ordenó poner el requerimiento y resoluciones anexas en conocimiento del Instituto de Normalización Previsional y fijó una nueva audiencia, para pronunciarse sobre la admisibilidad de la acción, a realizarse el día 26 de junio de 2007.

Con fecha 22 de junio de 2007, don Gabriel Alonso Muñoz, abogado Jefe del Subdepartamento Judicial del Departamento Legal del Instituto de Normalización Previsional, contesta el traslado conferido y solicita se declare inadmisibile el requerimiento, sosteniendo que las normas legales impugnadas no resultan decisivas para la resolución de la causa que se ventila ante el 7° Juzgado Civil de Santiago, caratulada "Lagos, Hipólito, y otros con Instituto de Normalización Previsional", Rol N° 18.828-2006. Argumenta que la acción declarativa ordinaria a que se refiere ese proceso se encamina a obtener que la jurisdicción ordene reliquidar una pensión ya otorgada y percibida desde hace muchos años por los actores, sin perjuicio de que los aludidos preceptos legales fundantes de esta acción de inaplicabilidad jamás podrán llegar a aplicarse por encontrarse prescrita la respectiva acción ordinaria, tal y como lo ha planteado, por vía de excepción, en el proceso aludido.

Asimismo, el representante del Instituto de Normalización Previsional ha alegado que, en la especie, existe cosa juzgada constitucional, toda vez que, por sentencia pronunciada por la Excma. Corte Suprema el 20 de septiembre de 1999, se concluyó que los mismos preceptos legales impugnados en esta oportunidad se ajustaban a la Constitución Política.

A fojas 132, el abogado Germán Pfeffer Urquiaga, en representación del Instituto de Normalización Previsional y complementando las observaciones ya formuladas, añade lo siguiente:

En primer término, descarta la infracción a los preceptos constitucionales que aseguran la igualdad ante

la ley y la igualdad en el trato que deben brindar el Estado y sus organismos en materia económica, pues los artículos 4° y 29 de las leyes 18.549 y 18.669, respectivamente, le otorgan a ciertas personas el mismo mecanismo de reajuste de sus pensiones y en el mismo lapso de tiempo. Así se cumple el parámetro constitucional de brindar igualdad de trato a los iguales y de no discriminar sin justificación razonable. Por el contrario, el otorgamiento de pensiones, a que esas normas aluden, se basa en criterios técnicos y objetivos: los años de vida de cada uno de los pensionados y el monto de las pensiones.

Descarta también una infracción al numeral 20 del artículo 19 de la Constitución, sosteniendo que las normas cuestionadas no imponen a los pensionados un tributo o carga pública alguna.

En lo que se refiere a una eventual pugna de los preceptos legales impugnados con el artículo 19 N° 18 de la Carta Fundamental, aduce que ellos no privan a los requirentes del derecho a acceder a los beneficios básicos y uniformes de un sistema de seguridad social, sino que sólo regulan la manera en que deben concretarse ciertos beneficios propios de ese sistema.

Respecto del reproche a los artículos 4° y 29 de las leyes 18.549 y 18.669, en relación con el artículo 19, números 24 y 26, del Código Político, el representante del Instituto de Normalización Previsional plantea que los requirentes han olvidado que el inciso primero del artículo único la Ley N° 18.152, interpretativa del artículo 19 N° 24 de la Constitución, señaló que esta garantía no se extiende "a los sistemas

de actualización, reajustabilidad, reliquidación u otra forma de incremento o base referencial de cálculo". Agrega que dicha norma fue declarada constitucional por este Tribunal, mediante sentencia de 16 de julio de 1982, en ejercicio del control preventivo obligatorio correspondiente.

Finalmente, rechaza también una contradicción entre las normas legales impugnadas y el artículo 65, número 4, de la Constitución, por estimar que como dichos preceptos ordenaron un aumento de las pensiones a través de un reajuste general de las mismas se ajustaron a la norma constitucional, en cuanto a que por ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República se pueden aumentar las pensiones de jubilación.

Por resolución de 3 de julio de 2007, que rola a fojas 108, y después de escuchar a las partes, la Segunda Sala de esta Magistratura declaró la admisibilidad del requerimiento, otorgándose la suspensión del procedimiento y dándosele curso progresivo en el Pleno.

Se trajeron los autos en relación y se procedió a la vista de la causa con fecha 9 de agosto de dos mil siete.

**CONSIDERANDO:**

**I. Identificación del conflicto constitucional sometido a la decisión de esta Magistratura.**

**PRIMERO:** Que el artículo 93, inciso primero, N° 6, de la Constitución Política de la República dispone que es atribución del Tribunal Constitucional "*resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en*

*cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”;*

**SEGUNDO:** Que la misma norma constitucional expresa en su inciso décimo primero que, en este caso, *“la cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto”* y agrega que *“corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley”;*

**TERCERO:** Que, como se ha señalado en la parte expositiva, en el presente requerimiento se solicita la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 4° de la Ley N° 18.549 y 29 de la Ley N° 18.669, en relación con la causa Rol N° 18.828-06, seguida ante el 7° Juzgado Civil de Santiago, sobre reclamo de liquidación de pensiones, caratulada *“Lagos, Hipólito, y otros con INP”*, por producir efectos contrarios a lo previsto en los artículos 7° y 19, numerales 2, 18, 20, 22, 24 y 26, así como en el artículo 65, inciso cuarto, todos de la Constitución Política;

**CUARTO:** Que los preceptos legales impugnados disponen:

Artículo 4° de la Ley N° 18.549:

*“Con el objeto de moderar el efecto en el gasto fiscal en el mediano plazo de lo dispuesto en el artículo 2° de esta ley, en la fecha en que, por aplicación de los*

artículos 14 y 2° de los decretos leyes 2.448 y 2.547, ambos de 1979, según el texto fijado en el artículo precedente, correspondiere otorgar el primer reajuste por haberse acumulado con posterioridad al 30 de junio de 1986 una variación del Índice de Precios al Consumidor igual o superior al 15%, se concederá sólo por una vez y en forma excepcional un reajuste sustitutivo del que procediere cuyo otorgamiento se sujetará a las siguientes normas:

A) Pensionados de 65 años y mayores de esa edad a la fecha del reajuste y cuyas pensiones tengan un monto igual o menor de \$ 17.500 mensuales: 110% de dicha variación.

B) Pensionados menores de 65 años de edad a la fecha del reajuste y cuyas pensiones tengan un monto igual o menor de \$17.500 mensuales: 100% de dicha variación.

C) Pensionados de cualquier edad y cuyas pensiones sean superiores a \$17.500 pero iguales o inferiores a \$ 43.500 mensuales: 100% de dicha variación.

D) Pensionados de cualquier edad cuyas pensiones sean superiores a \$ 43.500 mensuales pero iguales o inferiores a \$ 100.000 mensuales: 60% de dicha variación.

E) Pensionados de cualquier edad cuyas pensiones sean superiores a \$ 100.000 mensuales: 50% de dicha variación.

El monto de las pensiones de los beneficiarios a que se refiere la letra D) de este artículo, incrementadas con el reajuste que se les otorga, no podrá quedar fijado en una cantidad menor que la que

corresponda a la más alta de la letra C), una vez aplicado el reajuste respectivo.

El monto de las pensiones de los beneficiarios a que se refiere la letra E) de este artículo, incrementadas con el reajuste que se les otorga, no podrá quedar fijado en una cantidad menor que la que corresponda a la más alta de la letra D), una vez aplicado el reajuste respectivo."

Artículo 29 de la Ley N° 18.669:

"En la fecha en que, por aplicación de los artículos 14 y 2° de los decretos leyes 2.448 y 2.547, ambos de 1979, correspondiere otorgar el primer reajuste por haberse acumulado con posterioridad al 30 de abril de 1987 una variación del índice de precios al consumidor igual o superior al 15%, se concederá, en sustitución de ese primer reajuste, uno cuyo otorgamiento se sujetará a las siguientes normas:

- A) Pensionados de 65 años y mayores de esa edad a la fecha del reajuste y cuyas pensiones tengan un monto igual o menor de \$19.250 mensuales: 110% de dicha variación.
- B) Pensionados menores de 65 años de edad a la fecha del reajuste y cuyas pensiones tengan un monto igual o menor de \$ 19.250 mensuales; pensionados de cualquier edad, cuyas pensiones sean superiores a dicha cantidad pero iguales o inferiores a \$ 47.850 mensuales, y pensionados de más de 65 años de edad a la fecha del reajuste,

*cuyas pensiones sean iguales o superiores a \$ 47.850 pero inferiores a \$109.850 mensuales: 100% de dicha variación.*

*C) Pensionados menores de 65 años de edad a la fecha del reajuste, cuyas pensiones sean superiores a \$ 47.850 pero iguales o inferiores a \$ 109.850 mensuales: 100% de dicha variación menos 6 puntos del porcentaje que ella represente.*

*D) Pensionados de cualquier edad cuyas pensiones sean superiores a \$ 109.850 mensuales: 100% de dicha variación menos 7,5 puntos del porcentaje que ella represente.*

*El monto de las pensiones de los beneficiarios a que se refiere la letra C) de este artículo, incrementadas con el reajuste que se les otorga, no podrá quedar fijado en una cantidad menor que la que corresponda a una pensión de \$ 47.850 una vez aplicado el reajuste que le otorga la letra B).*

*El monto de las pensiones de los beneficiarios a que se refiere la letra D) de este artículo, incrementadas con el reajuste que se les otorga, no podrá quedar fijado en una cantidad menor que la que corresponda a la más alta de la letra C), una vez aplicado el reajuste respectivo.”;*

**QUINTO:** Que la aplicación de los preceptos legales transcritos en la gestión pendiente de que se trata produciría, a juicio del requirente, efectos que

contravienen las normas constitucionales que se transcriben a continuación, en lo pertinente:

Artículo 7°. "Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale".

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

2°. La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley.

Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias."

"18°. El derecho a la seguridad social.

Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

*El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social”.*

*”20°. La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.*

*En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.*

*Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.*

*Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales, para el financiamiento de obras de desarrollo.”*

*”22°. La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.*

*Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos a favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos”.*

"24°. El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Ésta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales ....".

"26°. La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio".

Artículo 65, inciso cuarto, número 4.

"Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

4°. *Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes”;*

**SEXTO:** Que el conflicto constitucional sometido a la decisión de esta Magistratura, a través del requerimiento de autos, consiste en determinar si la aplicación de las modalidades de reajuste de pensiones introducidas por los artículos 4° de la Ley N° 18.549 y 29 de la Ley N° 18.669, en relación con determinados tramos que esas normas contemplan, y en la gestión pendiente de que se trata, produciría efectos contrarios a las disposiciones constitucionales citadas precedentemente, en cuyo caso correspondería declarar su inaplicabilidad;

## **II. Cuestiones previas.**

**SÉPTIMO:** Que, previo al examen de las inconstitucionalidades denunciadas en el requerimiento, resulta necesario hacerse cargo de la alegación planteada por el Instituto de Normalización Previsional en el sentido de que *“los aludidos preceptos legales fundantes de esta acción de inaplicabilidad jamás podrán llegar a aplicarse por encontrarse prescrita la respectiva acción*

*ordinaria, tal y como lo ha planteado por vía de excepción en el proceso aludido*" (la causa caratulada "Lagos, Hipólito, y otros con Instituto de Normalización Previsional", Rol N° 18.828-2006).

Sobre el particular, es necesario tener presente que, para que prospere una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 93, N° 6 e inciso undécimo, de la Constitución, es necesario "*que la aplicación del precepto legal impugnado **pueda resultar decisivo** en la resolución de un asunto*". Como ha sostenido este mismo Tribunal, "[a] esta Magistratura sólo le compete verificar la posibilidad de que el precepto legal pueda ser aplicado a un caso, para quedar obligada a pronunciarse si tal aplicación resultaría o no contraria a la Constitución" (sentencia de 6 de marzo de 2007, Rol N° 505-06, considerando 11°) o cuando ha manifestado que "*la acción de inaplicabilidad es un medio de accionar en contra de la aplicación de normas legales determinadas contenidas en una gestión judicial y que **puedan resultar derecho aplicable***". (Resolución de la Segunda Sala, de 17 de agosto de 2006, Rol N° 501, considerando 4°).

De esta forma, mientras el tribunal que conoce de la gestión pendiente en que se ha incoado esta acción constitucional no acoja, por sentencia ejecutoriada, la pretensión del Instituto de Normalización Previsional, en el sentido de encontrarse prescrita la respectiva acción ordinaria, debe estimarse que los preceptos legales impugnados en estos autos se encuentran en la situación de "*poder ser aplicados*" en la decisión de la aludida

gestión, cumpliendo así el requisito constitucional de estimarse decisivos para la resolución del asunto, por lo que se desechará esta primera cuestión previa;

**OCTAVO:** Que, asimismo, resulta imperativo hacerse cargo de la alegación previa, esgrimida también por el Instituto de Normalización Previsional, en cuanto a que este Tribunal se encontraría impedido de conocer y resolver la acción deducida por haber operado la cosa juzgada constitucional. Ello debido a que por sentencia de la Excma. Corte Suprema, dictada el 20 de septiembre de 1999, se habría resuelto que los mismos preceptos legales ahora impugnados se ajustaban a la Constitución Política;

**NOVENO:** Que para poder arribar a una decisión sobre el punto planteado precedentemente resulta necesario recordar, en primer término, que, de conformidad con lo previsto en el artículo 76, inciso primero, de la Carta Fundamental, *“la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley ..”*. La cosa juzgada constituye un efecto derivado de las sentencias que dictan los tribunales establecidos por la ley al amparo de lo prevenido por dicha norma constitucional;

**DÉCIMO:** Que, en este orden de consideraciones, es preciso consignar que de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria decimoquinta de la Constitución, *“los procesos incoados de oficio o a petición de parte, o que se iniciaren en la Corte Suprema para declarar la inaplicabilidad de un precepto legal por ser contrario a la Constitución, con anterioridad a la*

*aplicación de las reformas al Capítulo VIII, seguirán siendo de conocimiento y resolución de esa Corte hasta su completo término”.*

Como es fácil observar, la aludida norma constitucional no tiene aplicación en la especie, toda vez que el Instituto de Normalización Previsional ha hecho referencia a una sentencia de término, dictada por la Excma. Corte Suprema, con fecha 20 de septiembre de 1999, que puso fin a un proceso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducido ante ella. De ello se colige que es este Tribunal Constitucional el único facultado por la Carta Fundamental para conocer de la acción deducida a fojas 1;

**DECIMOPRIMERO:** Que, aclarada la competencia de esta Magistratura para resolver la solicitud de inaplicabilidad planteada en estos autos, es preciso preguntarse si la sentencia dictada por la Excma. Corte Suprema, el 20 de septiembre de 1999, puede producir efectos en este proceso constitucional.

Para desechar esa posibilidad basta considerar que los vicios de constitucionalidad alegados en el proceso fallado por la Corte Suprema comprendieron sólo en parte los reproches que se formulan en esta oportunidad. En efecto, del examen de aquella sentencia se deduce que, en esa ocasión, se sostuvo que los artículos 4° de la Ley N° 18.549 y 29 de la Ley N° 18.669 (más otro grupo de preceptos legales) violentaban el artículo 19 de la Constitución, en sus numerales 2°, 18° y 24°, incisos tercero y cuarto. En cambio, en el presente requerimiento se ha sostenido una infracción más amplia del principio de supremacía constitucional, cuya

tutela se obtiene a través de la acción de inaplicabilidad, puesto que, además de los ya señalados, se estima que la aplicación de los preceptos legales impugnados al caso sub-lite, infringe los artículos 7°, 19, numerales 20°, 22° y 26°, y el artículo 65 N° 4 de la Constitución, sobre los que no se ha pronunciado la Excma. Corte Suprema, razón por la cual estos sentenciadores desecharán esta alegación formulada por el Instituto de Normalización Previsional;

**DECIMOSEGUNDO:** Que a mayor abundamiento, el análisis destinado a decidir si existe cosa juzgada respecto de una acción de inaplicabilidad debe ser particularmente estricto, porque, tal como ha precisado este Tribunal, en anteriores pronunciamientos (Roles N°s. 478, 546, Capítulo I, 473, 517, 535, 596 y 767), las características y circunstancias del conflicto que ella envuelve han adquirido, en la actualidad, una relevancia mayor de la que debía atribuírseles antes de 2005. En efecto, hoy la decisión jurisdiccional de esta Magistratura ha de recaer en la conformidad o contrariedad con la Constitución que la aplicación del precepto impugnado pueda tener en el caso concreto sub-lite, lo que refuerza el carácter concreto de esta acción, descartando también, desde esta perspectiva, la alegación planteada por el Instituto de Normalización Previsional;

### **III. Infracción al principio de la igualdad ante la ley.**

**DECIMOTERCERO:** Que habiéndose rechazado las alegaciones previas del Instituto de Normalización Previsional, corresponde examinar los diversos reproches de inconstitucionalidad planteados por los requirentes,

dejando para el final el referido a una eventual vulneración del artículo 7° de la Carta Fundamental, por estimarse que la infracción por la autoridad del principio de legalidad -que es el vicio preciso que se plantea en este caso- sólo podrá configurarse si se comprueban las transgresiones que se alegan a diversos derechos constitucionales de los actores, así como al alcance de la competencia del Presidente de la República en materia de reajustes de pensiones;

**DECIMOCUARTO:** Que, en este orden de consideraciones, corresponde hacerse cargo de la supuesta pugna entre el artículo 4° de la Ley N° 18.549 y el artículo 29 de la Ley N° 18.669 respecto del derecho a la igualdad ante la ley asegurado, a toda persona, por el artículo 19, número 2, de la Constitución.

En este sentido y como se ha recordado en la parte expositiva, los requirentes sostienen que las citadas leyes de rebajas de pensiones establecieron, arbitraria e inconstitucionalmente, que durante dos años se rebajarían las pensiones de una parte de los jubilados que percibían pensiones superiores a las demás que se indican, permitiendo, además, que esta rebaja se hiciera en cada año siguiente y hasta completar 19 años a la fecha;

**DECIMOQUINTO:** Que, aunque han sido transcritos, útil resulta recordar que el artículo 4° de la Ley N° 18.549 dispuso: *"Con el objeto de moderar el efecto en el gasto fiscal en el mediano plazo de lo dispuesto en el artículo 2° de esta ley, en la fecha en que, por aplicación de los artículos 14 y 2° de los decretos leyes 2.448 y 2.547, ambos de 1979, según el texto fijado en el*

*artículo precedente, correspondiere otorgar el primer reajuste por haberse acumulado con posterioridad al 30 de junio de 1986 una variación del Índice de Precios al Consumidor igual o superior al 15%, se concederá sólo por una vez y en forma excepcional un reajuste sustitutivo del que procediere cuyo otorgamiento se sujetará a las siguientes normas ....”.*

Por su parte, el artículo 29 de la Ley N° 18.669 precisó: *“En la fecha en que, por aplicación de los artículos 14 y 2° de los decretos leyes 2.448 y 2.547, ambos de 1979, correspondiere otorgar el primer reajuste por haberse acumulado con posterioridad al 30 de abril de 1987 una variación del índice de precios al consumidor igual o superior al 15%, se concederá, en sustitución de ese primer reajuste, uno cuyo otorgamiento se sujetará a las siguientes normas ...”;*

**DECIMOSEXTO:** Que las referidas normas legales deben relacionarse, por una parte, con lo expresado por el artículo 14 del Decreto Ley N° 2.448, de 1979, modificado por las Leyes N°s. 18.549, 18.611 y 19.262: *“Todas las pensiones de los regímenes previsionales de las Cajas de Previsión, del Servicio de Seguro Social y de las Mutualidades de Empleadores de la Ley N° 16.744, se reajustarán automáticamente en el 100% de la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumidor entre el mes anterior al último reajuste concedido y el mes en que dicha variación alcance o supere el 15%.*

*Con todo, si transcurrieren doce meses desde el último reajuste sin que la variación del referido índice alcance el 15%, las aludidas pensiones se reajustarán en el porcentaje de variación que aquél hubiere*

*experimentado en dicho período, en cuyo caso este último reajuste sustituirá al anteriormente indicado. El nuevo reajuste que corresponda aplicar regirá a contar del primer día del mes siguiente a aquel en que se alcance la citada variación o se cumpla el período señalado, según el caso”.*

Asimismo los preceptos reprochados tienen vinculación con lo establecido en el artículo 2° del Decreto Ley N° 2.547, de 1979, modificado por Leyes N°s. 18.549 y 19.262: *“Todas las pensiones de los regímenes previsionales de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile se reajustarán automáticamente en el 100% de la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumidor entre el mes anterior al último reajuste concedido y el mes en que dicha variación alcance o supere el 15%.*

*Con todo, si transcurrieren doce meses desde el último reajuste sin que la variación del referido Índice alcance el 15%, las aludidas pensiones se reajustarán en el porcentaje de variación que aquél hubiere experimentado en dicho período, en cuyo caso este último reajuste sustituirá al anteriormente indicado. El nuevo reajuste que corresponda aplicar regirá a contar del primer día del mes siguiente a aquel en que se alcance la citada variación o se cumpla el período señalado, según el caso.”;*

**DECIMOSÉPTIMO:** Que la historia legislativa de los preceptos legales impugnados en estos autos da cuenta de que se trató de *“clarificar el sentido de las normas de reajustabilidad de pensiones, a fin de evitar*

*interpretaciones equívocas que pudieran conducir a revisiones retroactivas de los reajustes otorgados, con consecuencias imprevisibles que no sería factible enfrentar financieramente". (Historia de la Ley N° 18.549. Informe técnico adjunto al Mensaje de 1° de enero de 1986, p. 202).*

Al intervenir en la sesión conjunta de las Comisiones Legislativas, el 4 de septiembre de 1986, el Ministro de Hacienda de la época explicó los alcances que importaría, desde el punto de vista del presupuesto de los años venideros, la aplicación estricta de lo previsto en los artículos 14 del Decreto Ley N° 2.448 y 2° del Decreto Ley N° 2.547, indicando que ello *"significaría un mayor gasto aproximado de 9 mil 500 millones de pesos para 1986"*. Agregó que *"este gasto no se compensa, como pudiera pensarse, en los años siguientes, pues pasa a ser un gasto que se va acumulando en los años posteriores, e igualmente dependiendo de las proyecciones de inflación que se hagan, para los años posteriores"*. Preciso también que *"esta cifra de 9.500 millones de pesos es muy importante. Quiero destacar, a modo de ejemplo, que probablemente todo el gasto en subsidio único familiar - por dar una indicación de un proyecto y de un gasto de prioridad para el sector de menores recursos de la población- no supera los 8 mil millones de pesos. De manera que una cifra de 9 mil 500 millones de pesos resulta superior a todo el gasto en subsidio único familiar, derivado exactamente a las familias de más extrema pobreza ..."*. Concluyó señalando que *"dado lo que estoy indicando, en relación con los demás gastos en otro tipo de actividades, pareció más adecuado que, en parte*

*al menos, se compensara dentro del mismo sistema de pensiones. Ello llevó a proponer el artículo 5º, el cual persigue una moderación del gasto en el período indicado, por el aumento de la base generada por un reajuste no previsto, lo que sube permanentemente el valor promedio permanente de las pensiones".* (Historia de la Ley N° 18.549, p. 234);

**DECIMOCTAVO:** Que la transcripción de las partes pertinentes del debate legislativo que dio origen a la Ley N° 18.549, a que se ha hecho referencia, permite entender el alcance de la expresión "*con el objeto de moderar el gasto fiscal*" con que se inicia el artículo 4º del referido cuerpo legal. En efecto, del referido debate queda claro que la aplicación estricta de un porcentaje de reajuste a las pensiones de los regímenes previsionales equivalente al 100% de la variación experimentada por el respectivo Índice de Precios al Consumidor, al cumplirse las hipótesis contempladas en los artículos 14 del Decreto Ley N° 2.448 y 2º del Decreto Ley N° 2.547, a partir de los años 1986 y 1987, podía ocasionar severos desajustes que el Estado debía precaver a fin de no afectar los equilibrios presupuestarios y el normal desarrollo de las diversas políticas sociales.

En el caso de la Ley N° 18.669 que se aplicó, no obstante, sólo a los pensionados de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, la historia legislativa del precepto contenido en su artículo 29 no permite colegir, con la misma precisión, el alcance de la expresión "*con el objeto de moderar el gasto fiscal*". Sin embargo,

algunos párrafos extraídos del debate pertinente facilitan que se arribe a la misma conclusión consignada en el párrafo precedente.

Se señaló, desde luego, que *“el objeto de este artículo (el 29) es el mismo que se tuvo en vista en la ocasión anterior, con el fin de ir mejorando las pensiones más bajas, especialmente de las personas de mayor edad.”* (Sesión Conjunta de las Comisiones Legislativas, 13 de noviembre de 1987, p. 201). Se agregó que *“el primero de estos artículos (el 29) mantiene por una vez más la modalidad de reajuste de las pensiones del sector pasivo establecida en el artículo 4° de la Ley N° 18.549, en sustitución del próximo que corresponda otorgar de acuerdo a lo establecido en los decretos leyes N°s 2.448 y 2.547, ambos de 1979. La alternativa de reajuste sustitutivo que se propone, concilia la disponibilidad de recursos y la necesidad de concentrarlos en aquellos pensionados que perciben beneficios de más bajo monto, obteniéndose por tal vía un mejoramiento de su posición en la actual estructura de pensiones y permitiéndoles una mayor participación en los futuros reajustes. Se establece, asimismo, una disposición destinada a precaver que por aplicación de reajustes diferenciados algunas pensiones queden fijadas en cantidades menores a aquellas que antes del reajuste eran de montos inferiores.”* (Informe del Presidente de la Primera Comisión Legislativa a la H. Junta de Gobierno (Secretaría de Legislación), p. 228);

**DECIMONOVENO:** Que, en ese espíritu, deben examinarse los reproches denunciados por los requirentes en el sentido de que el reajuste de 100% de las pensiones

que correspondía aplicar, en virtud de las normas de los decretos leyes antes mencionados, no se hizo efectivo respecto de aquellos integrantes del sector pasivo cuyas pensiones fueran superiores a determinados montos y que además cumplieren ciertos requisitos de edad. Concretamente, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley N° 18.549, el referido reajuste del 100% de la pensión no debía aplicarse, a partir del 30 de junio de 1986, a: a) Los pensionados de cualquier edad cuyas pensiones fueran superiores a \$ 43.500 mensuales pero iguales o inferiores a \$ 100.000 mensuales, quienes debían recibir un reajuste ascendente sólo al 60% de la variación respectiva; y b) Los pensionados de cualquier edad cuyas pensiones fueran superiores a \$ 100.000, quienes debían recibir un reajuste ascendente sólo al 50% de dicha variación.

Por su parte y en virtud de lo preceptuado por el artículo 29 de la Ley N° 18.669, tampoco debía aplicarse el reajuste del 100% de la pensión, a partir del 30 de abril de 1987, a: a) Los pensionados menores de 65 años de edad a la fecha del reajuste, cuyas pensiones fueren superiores a \$ 47.850, pero iguales o inferiores a \$ 109.850, a quienes debía aplicarse un reajuste del 100% de la variación respectiva menos 6 puntos del porcentaje que ella represente; y b) Los pensionados de cualquiera edad cuyas pensiones fueren superiores a \$ 109.850 mensuales, a quienes correspondía un reajuste del 100% de dicha variación menos 7,5 puntos del porcentaje que ella represente;

**VIGÉSIMO:** Que sobre la base de lo expresado es posible constatar que entre los diferentes grupos de

pensionados mencionados en los preceptos legales impugnados existen diferencias, pues aquellos que no se encontraban en los supuestos descritos en el considerando precedente sí pudieron recibir el 100% de reajuste de la pensión respectiva conforme a la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumidor.

La constatación de la diferencia anotada resulta fundamental para realizar el examen de constitucionalidad que pretenden los requirentes, pues como ha precisado el Tribunal Constitucional español, *"lo propio del juicio de igualdad es que ha de constatarse siempre mediante un criterio de carácter relacional que, cuando se proyecta sobre el legislador requiere -como presupuesto obligado- la previa comprobación de que, como consecuencia de la medida legislativa impugnada, se ha introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre personas. Sólo verificado este primer presupuesto se procederá a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma"* (Sentencia 253/2004).

Por su parte, el profesor Miguel Ángel Fernández González ha precisado que el juicio de igualdad supone contar con: dos o más entidades susceptibles de ser comparadas; un criterio, parámetro o regla conforme al cual se realice el cotejo entre esas entidades; y un tribunal encargado de efectuarlo. (Principio constitucional de igualdad ante la ley. Editorial Jurídica Conosur Ltda., Santiago, 2001, pág. 213);

**VIGESIMOPRIMERO** Que, constatado que los preceptos legales impugnados efectivamente introdujeron diferencias de trato entre las distintas categorías de pensionados reguladas por ellos, resulta necesario determinar si esas

diferencias son constitucionalmente tolerables de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, que prohíbe, precisamente, al legislador y a toda otra autoridad, *“establecer diferencias arbitrarias”*.

En tal sentido útil resulta recordar que, en reiterados pronunciamientos, este Tribunal ha hecho suyas las expresiones del constitucionalista argentino Segundo Linares Quintana, que sostiene que: *“la igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición”*. Por lo tanto, concluye, *“la razonabilidad es el cartabón o standard de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de igualdad o la desigualdad”*. (Sentencias Roles N°s 28, 53 y 219);

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que el examen de la jurisprudencia de diversos Tribunales Constitucionales, como el español y el alemán, da cuenta de que no basta, sin embargo, que la justificación de las diferencias sea razonable sino que además debe ser objetiva. La Suprema Corte de Justicia de México concuerda con este criterio cuando señala que: *“Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables*

*y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador". (Sentencia 1629/2004 en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40).*

Asimismo es necesario atender a la finalidad perseguida por el legislador para intervenir el derecho fundamental de que se trata, la que debe ser adecuada, necesaria y tolerable para el destinatario de la misma. (Tomás Ramón Fernández. De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional. Editorial Civitas, Madrid, 1988, pp. 34 y 42).

El Tribunal Constitucional de España ha señalado, específicamente, que *"para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distorsión sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos". (Sentencias 76/1990 y 253/2004).*

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de México precisa que, para los efectos de considerar si, en un caso concreto, una discriminación está constitucionalmente vedada, debe determinar, *"en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de*

*avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella .... Por último, es de importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad ...". (Sentencia 988/2004, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, diciembre de 2004, p. 362);*

**VIGESIMOTERCERO** Que, en el presente caso, los artículos 4° de la Ley N° 18.549 y 29 de la Ley N° 18.669 impidieron que, durante los años 1986 y 1987, los pensionados que recibían pensiones que superaran los \$ 43.500 y los \$ 47.850, respectivamente, recibieran el reajuste del 100% de la variación del Índice de Precios al Consumidor, que correspondía aplicar al cumplirse los

supuestos previstos por los Decretos Leyes N°s. 2.448 y 2.547, ambos de 1979, reduciendo, en cambio, dicho reajuste de acuerdo a las pautas que esas mismas normas indicaron. Cabe advertir que la aplicación de tales criterios implicó que los pensionados respectivos recibirían un porcentaje menor del reajuste anunciado, pero, en ningún caso, que quedarían desprovistos de él;

**VIGESIMOCUARTO:** Que, al tenor de lo precisado y, especialmente, teniendo presente la historia legislativa de los preceptos impugnados en esta oportunidad, no puede calificarse de arbitraria una medida que, como la reflejada en los artículos 4° de la Ley N° 18.549 y 29 de la Ley N° 18.669, tuvo por objeto "moderar en el gasto fiscal" una consecuencia presupuestaria de envergadura como la necesidad de destinar 9 mil quinientos millones de pesos al reajuste de pensiones desatendiendo, en caso de pagarse íntegra esa cantidad, otras políticas y programas sociales en que el Estado se encontraba comprometido. Lo anterior no solamente resulta ajustado a la razón, pues el Estado tiene el deber de *"contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible"*, según ordena el artículo 1°, inciso cuarto, de la Constitución, sino que constituye un fundamento dotado de suficiente objetividad, pues las dificultades presupuestarias por las que atraviesa cualquier Estado suelen estar rodeadas de adecuada cobertura informativa, de modo que pueden ser fácilmente conocidas por toda la población;

**VIGESIMOQUINTO:** Que, desde esa misma perspectiva, la finalidad perseguida por el legislador, en el caso de

los preceptos legales reprochados, resulta adecuada y necesaria, pues no parece posible beneficiar integralmente a un sector de la población sobre la base del sacrificio de otros que también requieren atención de parte de un Estado que es esencialmente subsidiario en nuestra concepción constitucional.

Por lo demás, como lo ha fallado la Corte Constitucional de Colombia, ante requerimientos similares al de la especie, *"ese tratamiento distinto ante situaciones iguales, a la luz de los cánones constitucionales, tiene una justificación clara y razonable, cual es la de dar especial protección a aquellos pensionados que por devengar una pensión mínima se encuentran, por razones económicas, en situación de debilidad manifiesta ante los demás"*. (Sentencia C-387-94).

Así, existe una situación objetiva y razonable de diferencia entre aquellos pensionados que recibían una pensión inferior a \$ 43.500 y a \$ 47.850, de conformidad con cada uno de los preceptos legales impugnados, que tuvieron derecho a que sus pensiones se les pagaran reajustadas en el 100% de la variación del Índice de Precios al Consumidor, y aquellos que, como los requirentes, estaban en condiciones de soportar una disminución del reajuste originalmente anunciado -que llegó incluso al 50%- por percibir montos superiores de pensión;

**VIGESIMOSEXTO:** Que, habiéndose descartado que pueda considerarse arbitraria la diferencia impugnada en razón de su finalidad, cabe ahora, en conformidad a lo razonado en el considerando vigesimosegundo, examinar si

la diferencia establecida resulta ser un instrumento idóneo o adecuado al logro del fin perseguido. Al respecto, debe concluirse que la diferencia resulta razonable desde esta perspectiva, pues, para lograr la finalidad de moderar el gasto fiscal e ir mejorando las pensiones más bajas de las personas de mayor edad, no resulta irracional o injustificado establecer un sistema de reajuste que diferencie sobre la base de criterios de edad y monto de las pensiones, estableciendo escalas decrecientes de reajuste según aumente el monto de las pensiones a reajustar y disminuya la edad del pensionado. Ambos criterios se avienen con la finalidad de moderar el gasto público y con criterios de justicia distributiva;

**VIGESIMOSÉPTIMO** Que, por último, y atendido lo razonado en el considerando vigesimoprimer, la razonabilidad de la diferencia también exige de la proporcionalidad, pues, como allí se estableció, el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional y, por ende, intolerable para quien experimenta tal diferencia. Al respecto, estos sentenciadores estimarán que la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionados, habida cuenta de la situación de hecho en que se encontraban las finanzas públicas del país a esa fecha, la finalidad de la ley que ya ha sido analizada y, particularmente, el hecho de que los bienes y derechos afectados por ella, que se traducen en el reajuste futuro de las pensiones, no pueden, en conformidad al derecho chileno, y según se razonará más

adelante, ser considerados como propiedad o derechos adquiridos del pensionado, sino como meras expectativas;

**VIGESIMOCTAVO:** Que, por las razones consignadas, estos sentenciadores desecharán una eventual vulneración del derecho a la igualdad ante la ley en la aplicación de los preceptos legales reprochados a la gestión pendiente constituida por el juicio ordinario de reliquidación de pensiones caratulado "Lagos, Hipólito, y otros con INP", que se sigue ante el 7° Juzgado Civil de Santiago, bajo el Rol N° 18.828-06.

En lo que se refiere, en cambio, a la alegación de que la rebaja de pensiones contemplada por los artículos 4° de la Ley N° 18.549 y 29 de la Ley N° 18.669 se habría seguido efectuando, a lo largo de 19 años a la fecha y, por ende, más allá del lapso permitido por dichos preceptos, este Tribunal no se pronunciará, en el entendido que tal reproche envuelve una cuestión relativa a la aplicación de la ley en el tiempo que sólo compete resolver a los jueces del fondo. Como esta Magistratura ha tenido oportunidad de señalar con ocasión de diversos pronunciamientos de admisibilidad de acciones de inaplicabilidad, ante este tipo de solicitudes, se encuentra obligada a respetar la competencia de los jueces del fondo, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 7° de la Constitución y en conformidad con el principio de deferencia razonada hacia los poderes del Estado (sentencias de 2 de mayo de 2006 (Rol N° 498), 19 de julio de 2006 (Rol N° 503), 8 de agosto de 2006 (Rol N°551) y 16 de agosto de 2006 (Rol N° 522));

**VIGESIMONOVENO:** Que por las mismas consideraciones efectuadas precedentemente debe desecharse la pugna que, según los requirentes, se produciría entre los preceptos legales impugnados y el artículo 65, inciso cuarto, N° 4, de la Carta Fundamental y que, en síntesis, se traduce en que esa norma no le permitiría al Presidente de la República disminuir las pensiones, como hizo expresamente al iniciar las leyes de rebaja de las mismas que se han impugnado en esta oportunidad.

Al respecto, debe tenerse presente que la aludida norma constitucional concede al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para *“fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados ...”*.

En la especie, los preceptos legales impugnados no han modificado las pensiones de los requirentes -lo que no podría realizarse sin afectar el derecho de propiedad, pues se trata de derechos incorporados al patrimonio de sus titulares-, sino que solamente han modificado el reajuste que habría de incrementarlas, de acuerdo a lo previsto por la misma ley, y que, por su propia naturaleza, constituye un beneficio eventual, tal y como es propio de las meras expectativas.

De esta forma, no puede estimarse transgredida en su aplicación a la gestión pendiente de que se trata, la norma del artículo 65, inciso cuarto, N° 4, de la Constitución. Por el contrario, la iniciativa exclusiva

del Presidente de la República para modificar el porcentaje o monto del reajuste de las pensiones de los diversos regímenes de seguridad social se encuentra expresamente amparada por lo dispuesto en esa misma norma constitucional, pero además en su N° 6, que le otorga al Jefe del Estado la iniciativa privativa para *“establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado”*;

#### **IV. Infracción al derecho a la seguridad social.**

**TRIGÉSIMO:** Que los requirentes han impugnado, asimismo, los preceptos legales antes mencionados por estimar que su aplicación al caso sub-lite vulneraría el derecho a la seguridad social asegurado a toda persona en el artículo 19 N° 18 de la Constitución. Ello porque, al rebajar el porcentaje anual de reajuste de sus pensiones que estiman les correspondía, el Estado habría transgredido su deber de garantizar a todos los habitantes el acceso uniforme a las prestaciones de seguridad social, imponiendo, además, una *“cotización obligatoria”*;

**TRIGESIMOPRIMERO** Que el derecho a la seguridad social, en la visión que ha sustentado la doctrina más reciente, tiene su razón de ser en que los administrados están sujetos a contingencias sociales. La necesidad de proteger de estas contingencias al ser humano y a los que de él dependen emana de su derecho a la existencia; de la obligación de conservar su vida y hacerlo en un nivel digno y acorde con su condición de tal. (Héctor Humeres Nogueer. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2005, p. 23). Así,

el derecho a la seguridad social constituye una directa y estrecha proyección de la dignidad humana a que alude el artículo 1º, inciso primero, de la Carta Fundamental;

**TRIGESIMOSEGUNDO** Que lo anteriormente expresado justifica que el Constituyente de 1980 haya impuesto al Estado, en el artículo 19 N° 18 de la Ley Suprema, la obligación de garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, es decir, emanadas del mismo sistema previsional, sea público o privado;

**TRIGESIMOTERCERO** Que uno de los principios que, a juicio de la doctrina, informa el derecho a la seguridad social es el de la integridad o suficiencia, que se refiere a la circunstancia de que todas las prestaciones -médicas, económicas o familiares- sean suficientes para atender la contingencia social respectiva y capaces de solucionar el caso social. En lo que atañe a los montos de las prestaciones, se estima que deben ser de tal calidad que permitan a la persona continuar viviendo en condiciones relativamente similares a las que tenía cuando disfrutaba de su capacidad de trabajo y que el reajuste, en caso de aumento del costo de la vida, resulta absolutamente indispensable, ya que representa una garantía del valor real de las prestaciones". (Humeres, ob. cit, pág. 34);

**TRIGESIMOCUARTO** Que, en esta línea de argumentación, debe tenerse presente que el legislador, al dictar las leyes N°s. 18.549 y 18.669, no ha afectado realmente la uniformidad en el goce de las prestaciones, pues, precisamente, los preceptos legales impugnados se refirieron a todas las personas pensionadas de los

diversos regímenes de seguridad social, generales o particulares, por igual, haciéndoles aplicables el reajuste previsto, aunque con modalidades diferenciadas, según los distintos tramos, pero sin que ninguna de ellas quedara privada del reajuste destinado a compensar el alza del costo de la vida. Por el contrario, y según ya se ha razonado en esta sentencia, el reajuste recibido por algunas de esas personas, y que resultó menor al contemplado originalmente por la ley, tiene su razón de ser en el mayor monto de las pensiones que ellas percibían, lo que fue particularmente considerado por el legislador que debió hacer frente a una especial situación de impacto en el gasto fiscal que perjudicaba, como se expresó, el desarrollo y cumplimiento de diversas otras políticas sociales;

**TRIGESIMOQUINTO:** Que, en esta línea de razonamiento, no repugna a las disposiciones constitucionales que en el goce de las prestaciones de seguridad social, el Estado pueda amparar especialmente a quienes sufren un mayor grado de carencia, siempre que ello no vulnere, como se explicó, la igualdad ante la ley, introduciendo diferencias de trato que no sean objetivas y razonables, que no estén soportadas en un fin de carácter general y que, en fin, no sean tolerables para quien sufre menoscabo de su derecho;

**TRIGESIMOSEXTO:** Que en lo que dice relación con el reproche de estarse imponiendo, mediante los preceptos legales impugnados, una "cotización obligatoria" a los requirentes, es necesario tener presente que, recientemente, este Tribunal ha recordado que la cotización puede considerarse como "*una forma de*

*descuento coactivo, ordenada por la ley con respecto a determinados grupos, afecta a garantizar prestaciones de seguridad social". (Héctor Humeres M. y Héctor Humeres N., Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Editorial Jurídica de Chile, año 1988, p. 426)". Ha agregado que "la obligación de cotizar "es exigida por la sociedad, representada para este efecto por el órgano gestor; es una obligación de derecho público subjetivo, que faculta al titular para exigir la obligación, por lo cual nuestra jurisprudencia ha considerado que la obligación de cotizar no tiene carácter contractual ni ha nacido de la voluntad de las partes". (Ibid.) "Puede apreciarse entonces que se trata de un acto mediante el cual de manera imperativa, por mandato de la ley, el empleador debe descontar determinadas sumas de dinero, de propiedad del trabajador, para garantizar efectiva y adecuadamente prestaciones de seguridad social vinculadas a estados de necesidad que son consecuencia de la vejez y sobrevivencia, esto es, jubilaciones y montepíos." (Sentencia de 5 de junio de 2007, Rol N° 519, considerando 13°).*

Así, la obligación de efectuar cotizaciones de seguridad social nace del contrato de trabajo, en el caso de los trabajadores por cuenta ajena, y del trabajo autónomo, en el caso de los trabajadores independientes.

En este contexto, no es posible considerar que la aplicación de una determinada modalidad de reajuste a quienes ya no están ligados a un empleador por un contrato de trabajo, ni tampoco son trabajadores independientes, sino que integrantes del sector pasivo,

pueda ser concebida como una modalidad de "cotización" obligatoria.

Por estas razones, esta Magistratura rechazará la inaplicabilidad de los preceptos legales impugnados en la gestión pendiente de que se trata, por no vulnerar su aplicación el derecho a la seguridad social asegurado por la Carta Fundamental, y así se declarará;

**V. Infracción a la igual repartición de los tributos y demás cargas públicas.**

**TRIGESIMOSÉPTIMO:** Que los requirentes también han impugnado la aplicación de los artículos 4° de la Ley N° 18.549 y 29 de la Ley N° 18.669, en el juicio ordinario sobre reliquidación de pensiones que se tramita ante el 7° Juzgado Civil de Santiago, Rol N° 18.828-06, aduciendo que vulnera el derecho asegurado en el artículo 19 N° 20 de la Carta Fundamental, en relación con la igual repartición de los tributos y demás cargas públicas. Lo anterior, debido a que la rebaja mensual e ininterrumpida de sus pensiones, dispuesta por las normas antes mencionadas, supondría una carga pública no aplicada en forma igualitaria sino que, específicamente, a cada pensionado afectado por la rebaja respectiva;

**TRIGESIMOCTAVO:** Que las "cargas públicas" han sido entendidas como *"todas las prestaciones de carácter personal y todas las obligaciones de carácter patrimonial que no sean jurídicamente tributos, que la ley impone a la generalidad de las personas para el cumplimiento de determinados fines, ética y jurídicamente lícitos, queridos por el legislador"*. (Enrique Evans de la Cuadra. Los Derechos Constitucionales, Tomo II, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1999, p. 285). Las cargas

públicas pueden ser personales, cuando importan el ejercicio obligatorio de una actividad que se impone a la persona por el ordenamiento jurídico, o reales, cuando suponen una afectación patrimonial que también debe ser soportada obligatoriamente por la persona, como las multas o sanciones en dinero que imponen las autoridades dotadas de potestades fiscalizadoras.

En uno y otro caso, las cargas públicas que imponga la ley deben ser repartidas entre todos los llamados a soportarlas, de manera igualitaria y equitativa, sin que su peso recaiga, a través de discriminaciones arbitrarias que tacharían la ley de inconstitucional, en unos en forma gravemente onerosa o en otros de manera preferencial o privilegiada (Evans, ob. cit., p. 286). La igualdad ante las cargas públicas que asegura la Constitución es, pues, una aplicación del principio general de isonomía o de igualdad ante la ley;

**TRIGESIMONOVENO:** Que las afirmaciones precedentes bastan para desechar este capítulo de inaplicabilidad, pues aun cuando se estimara que la aplicación de un reajuste diferenciado de pensiones, que beneficia a unos en mayor medida que a otros, importa la imposición de una carga pública respecto de estos últimos, esto es, de un sacrificio patrimonial impuesto por la ley que ellas deben soportar, no estaríamos frente a una infracción constitucional, porque, como se ha razonado en el Capítulo III de esta sentencia, no se trata de diferencias arbitrarias o irrazonables ni intolerables para quienes han experimentado un menor porcentaje de aumento en sus pensiones sobre la base del mayor monto que las caracteriza. Por esta razón se

desechará también una eventual pugna entre la aplicación de las normas legales impugnadas y el artículo 19 N° 20 de la Carta Fundamental en el caso *sub-lite*;

**VI. Infracción a la prohibición que pesa sobre el Estado y sus organismos de discriminar arbitrariamente en materia económica.**

**CUADRAGÉSIMO:** Que los requirentes han sostenido también que la aplicación de los artículos 4° de la Ley N° 18.549 y 29 de la Ley N° 18.669, en el juicio que se ventila ante el 7° Juzgado Civil de Santiago, vulnera el artículo 19 N° 22 de la Constitución, que consagra la prohibición de que el Estado y sus organismos establezcan discriminaciones arbitrarias en materia económica. En tal sentido atribuyen a los reajustes de pensiones a que esas normas se refieren el carácter de una materia de esta naturaleza. Hacen consistir la infracción en que aun cuando se haya impuesto un tratamiento económico especial a los jubilados de que se trata, en virtud de la ley, éste no obedece a los parámetros de racionalidad y justicia que exige la norma constitucional mencionada;

**CUADRAGESIMOPRIMERO** Que esta Magistratura ya ha tenido la oportunidad de precisar que *“la garantía establecida en el N° 22 del artículo 19 de la Carta Fundamental, no es sino una singularización del principio de la igualdad ante la ley reconocido en el N° 2 del mismo artículo; y que este Tribunal ha estimado que consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que estén en situaciones diferentes”* (sentencias

Roles N°s. 5, de 26 de noviembre de 1991, y 203, de 6 de diciembre de 1994).

En el mismo sentido, este Tribunal ha sostenido también que *"el principio de la igualdad de trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica puede presentar diferencias racionales tomando en cuenta la concurrencia de elementos subjetivos o supuestos de hecho distintos"*. (Sentencia Rol N° 280, de 20 de octubre de 1998, considerando 2°);

**CUADRAGESIMOSEGUNDO** Que en este orden de consideraciones e invocando, una vez más, los razonamientos que se contienen en el Capítulo III de esta sentencia, estos sentenciadores deben desechar la argumentación sostenida por los requirentes en relación con este capítulo de inconstitucionalidad, toda vez que no puede estimarse que el legislador, a través de las normas impugnadas en este proceso constitucional, haya incurrido en una discriminación arbitraria o irrazonable que vulnere la igualdad de trato que deben otorgar el Estado y sus organismos en materia económica. Ello, porque, en la rebaja del porcentaje de reajuste de la pensión correspondiente a un determinado grupo de pensionados, concurre, precisamente, un supuesto de hecho distinto que justifica el trato diferenciado. Tal como se ha recordado, los pensionados que han recibido un menor reajuste de sus pensiones son aquellos cuyos montos se encuentran en los tramos superiores, lo que hace prever un menor impacto en la necesidad de ir compensando el alza del costo de la vida. Por lo demás, ya ha quedado establecido que de la historia de estos preceptos puede deducirse que el legislador actuó guiado por una

finalidad de interés general, propia de su deber de proveer a la consecución del bien común, a que se refiere el artículo 1º, inciso cuarto, de la Constitución, y que se asocia a criterios de justicia distributiva que, en ningún caso, importan privar a los requirentes de su pensión sino que sólo disminuir la expectativa que el legislador había fijado desde el punto de vista de su reajustabilidad integral;

**VII. Infracción al derecho de propiedad y al derecho a la seguridad jurídica.**

**CUADRAGESIMOTERCERO:** Que, por último, los requirentes han afirmado que los preceptos legales que se impugnan mediante esta acción de inaplicabilidad transgreden, en su aplicación al asunto *sub-lite*, el artículo 19 N° 24, inciso tercero, de la Constitución, al permitir que, mensualmente y durante 19 años hasta ahora, se rebajaran las respectivas pensiones como si se tratara de una expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional. Al mismo tiempo, plantean una infracción al artículo 19 N° 26 de la Carta Fundamental desde el momento en que, a su juicio, dichas normas legales impidieron, en su esencia, el normal desarrollo del derecho de propiedad sobre las pensiones y sus correspondientes reajustes, limitando, regulando o eliminando un derecho constitucional sin que la misma Ley Suprema lo autorizara;

**CUADRAGESIMOCUARTO** Que, al razonar de esta forma, los requirentes están partiendo de la base que el reajuste de sus pensiones, en los términos previstos por los Decretos Leyes N°s. 2.448 y 2.547, ambos de 1979, importó la constitución de un verdadero derecho de

propiedad sobre el mismo que, posteriormente, en virtud de los preceptos legales hoy reprochados, estaría siendo expropiado en forma contraria a lo que la Carta Fundamental dispone;

**CUADRAGESIMOQUINTO:** Que, contrariamente a la tesis de los requirentes, la Ley N° 18.152, interpretativa del artículo 19 N° 24 de la Constitución, dispuso expresamente que la garantía del derecho de propiedad no se extiende a los sistemas de actualización, reajustabilidad, reliquidación u otra forma de incremento o base referencial de cálculo.

Por su parte, por sentencia de 16 de julio de 1982, Rol N° 12, este Tribunal declaró que la referida ley interpretativa se conformaba con la Constitución, afirmando 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"*, tal y como se ha recordado en el considerando vigesimoséptimo;

**CUADRAGESIMOSEXTO** Que, en consecuencia, si no existe derecho de propiedad sobre el reajuste que el legislador puede establecer respecto de las pensiones, mal puede sostenerse que la no concesión del mismo, ya sea total o parcialmente, importe una expropiación que deba ajustarse a los parámetros constitucionales. Por esta razón, esta Magistratura desechará el vicio de inconstitucionalidad alegado respecto del artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, en su aplicación a la gestión pendiente de que se trata. Igualmente, descartará la infracción al artículo 19 N° 26 de la Constitución, ya que al no tratarse de una regulación del derecho de

propiedad, debe descartarse que su aplicación, en el juicio ordinario a que se refieren estos autos, importe una transgresión a la esencia del mismo;

#### VIII. Infracción al principio de legalidad.

**CUADRAGESIMOSÉPTIMO:** Que, por último, resulta necesario hacerse cargo de la argumentación de los requirentes en el sentido de que la aplicación de los preceptos legales impugnados al caso sub-lite acarrearía una infracción al principio contenido en el artículo 7º, inciso segundo, de la Constitución, que asegura el sometimiento de toda autoridad al principio de legalidad;

**CUADRAGESIMOCTAVO** Que el aludido principio, conocido tradicionalmente bajo el nombre de "principio de clausura del derecho público", supone que el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas se realice de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, de forma que se disminuya el riesgo de la extralimitación de funciones. Desde este punto de vista, cabe hablar, más propiamente, de principio de juridicidad, en la medida que asegura el sometimiento integral de las autoridades públicas al imperio del ordenamiento jurídico en su conjunto;

**CUADRAGESIMONOVENO** Que, sobre la base de la aludida precisión y teniendo presentes los razonamientos precedentes de esta sentencia, debe desestimarse una infracción al artículo 7º, inciso segundo, de la Constitución, por la aplicación de los preceptos legales impugnados al juicio ordinario de reliquidación de pensiones que se tramita ante el 7º Juzgado Civil de Santiago, Rol N° 18.828-06. En efecto, ha quedado demostrado que el legislador, en la especie, no vulneró

precepto constitucional alguno, ajustando, por el contrario, el ejercicio de sus competencias propias a lo exigido por la Carta Fundamental.

**Y VISTO** lo prescrito en los artículos 7°, 19, N°s 2°, 18°, 20°, 22°, 24° y 26°, así como en el artículo 65 de la Constitución Política de la República, y también en los artículos 30 y 31 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE DECLARA QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1. DÉJASE SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA POR RESOLUCIÓN DE FOJAS 108 Y SIGUIENTES.**

Se **previene** que los **Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto y Jorge Correa Sutil** concurren al fallo que rechaza el requerimiento de autos, en lo que se refiere a la infracción al principio de igualdad ante la ley, sin compartir lo razonado en el párrafo segundo del considerando vigésimo octavo y en el entendido que la rebaja de pensiones contemplada por los artículos 4° de la Ley N° 18.549 y 29 de la Ley N° 18.869 fue acotada en el tiempo, y no tuvo carácter permanente, pues, si se los interpretara en este último sentido, las razones expuestas para descartar la existencia de una diferencia injustificada, prohibida por el N° 2 del artículo 19 de la Carta Fundamental, no resultan válidas.

Acordada con el **voto en contra** del **Ministro señor Hernán Vodanovic Schnake**, quien estuvo por acoger el requerimiento en virtud de las siguientes consideraciones:

**PRIMERO:** Que el reajuste de las pensiones decretado por el Decreto Ley N° 2.448, de 1979,

constituye, para sus beneficiarios, un derecho personal para exigir de quien se constituye deudor de esa prestación que tales emolumentos se incrementen en la misma proporción en que varía el Índice de Precios al Consumidor. En estricto rigor, no es sino el cumplimiento del deber de pagar dichas pensiones con moneda de igual valor adquisitivo y que expresa una exigencia impostergable en períodos de inflación, como los verificados en la época en que esa normativa se emitió;

**SEGUNDO:** Que no se trata de una simple o mera expectativa de hecho, sino de lo que se conoce como una expectativa de derecho, derivada de la concurrencia del supuesto básico de la obligación -la fuente que la establece: ley-, a la que falta el cumplimiento de la condición para completarse. Es un derecho eventual, reconocido y amparado por el ordenamiento jurídico, que se incorpora como adquirido al patrimonio de su titular, en cuanto es la consecuencia de un hecho apto para producir ese efecto bajo el imperio de la ley vigente al tiempo en que se ha realizado;

**TERCERO:** Que no borra la realidad de las cosas la dictación de la Ley N° 18.152, a la que el administrador pleno del Estado en esa época -también legislador- pretendió atribuirle la calidad de interpretativa del artículo 19 N° 24 de la Constitución.

Como se sabe, estas normas tienen por objeto fijar o aclarar el sentido de otras preexistentes, cuando éste es confuso, se presta a dudas racionales o puede jurisprudencialmente ser entendido en sentidos equívocos.

Nada de lo expuesto acontece con las leyes de reajuste de pensiones, cuyo sentido no puede ser más obvio, claro y prístino: reponer el poder adquisitivo de las obligaciones que se desvalorizan por efecto de fenómenos monetarios, a los que son absolutamente ajenos los titulares del derecho.

En este caso, con la sola finalidad de materializar la ficción de que la ley interpretativa se incorpora o asimila a la interpretada, se recurrió al artilugio de dictar una ley pretendidamente interpretatoria de la garantía constitucional sobre el derecho de dominio, no obstante que la misma, por su claridad y precisión, no requiere de interpretación alguna respecto de su aplicación a la situación jurídica en que incide. Se trata, ni más ni menos, atendida su naturaleza, de una simple norma legal tácitamente inconciliable con los preceptos que determinaron el sistema de reajuste;

**CUARTO:** Que, en tales circunstancias, no se puede concluir sino que la citada Ley N° 18.152 también es expropiatoria de los derechos que afecta, sin perjuicio de que no es posible así declararlo porque ello no ha sido requerido;

**QUINTO:** Que, con todo, la situación jurídica producida con la incorporación al patrimonio de sus titulares del derecho a que las pensiones sean revalorizadas en la misma variación del Índice de Precios al Consumidor, destaca la circunstancia que todos ellos - amparados por la misma norma- se encuentran en idéntica situación;

**SEXTO:** Que todos los pensionados, sin que importe el monto de sus acreencias, están en la misma situación desde el punto de vista del derecho a que sus pensiones sean reajustadas. Introducir una diferenciación que no se justifique en circunstancias objetivas, importa discriminar arbitrariamente.

Es lo que ocurre en la especie, por cuanto la fundamentación en que descansa la diferenciación establecida por la ley se hace consistir en un elemento absolutamente extraño a la relación jurídica regulada por la norma, como es la necesidad de "moderar el gasto fiscal".

Si ese argumento tuviera relevancia, llevaría a consecuencias absurdas, como la privación de cualquier derecho con contenido económico. ¿Qué razón habría para no derogar o suprimir cualquier beneficio de un trabajador público? Siempre se podrían invocar necesidades de financiamiento fiscal;

**SÉPTIMO:** Que la recaudación e inversión de las rentas públicas constituye una atribución exclusiva del Ejecutivo, que no configura un valor o principio de carácter constitucional, y que, si se concreta desnaturalizadamente en una disposición legal, jamás puede tener preponderancia sobre los derechos esenciales de las personas que reconoce expresamente la Constitución;

**OCTAVO:** Que, en virtud de lo expuesto precedentemente, es necesario señalar que los preceptos legales cuestionados son contrarios, en su aplicación al juicio sublite, al derecho consagrado en el número 2 del

artículo 19 de la Constitución, relativo a la igualdad ante la ley.

Acordada con el **voto en contra** de los **Ministros señores Mario Fernández Baeza y Marcelo Venegas Palacios** quienes estuvieron por acoger el requerimiento de fojas 1, por estimar que la aplicación en la gestión pendiente de los preceptos legales impugnados vulnera la igualdad ante la ley y la igual repartición de las cargas públicas, aseguradas por los N<sup>os</sup> 2 y 20° del artículo 19 de la Constitución, respectivamente. Tienen presente para ello que los preceptos legales impugnados no vinieron a establecer un nuevo sistema general e igualitario de actualización, reajustabilidad, reliquidación u otra forma de incremento o base referencial de cálculo de las pensiones, en reemplazo del sistema establecido por los decretos leyes N<sup>os</sup> 2.448 y 2.547, de 1979, aún vigente en la actualidad con ligeras modificaciones, sino que se limitaron a imponer una rebaja especial, diferenciada y temporal de la reajustabilidad, y consecuentemente del valor adquisitivo, de ciertas pensiones, con el objeto declarado de hacer soportar a los pensionados afectados la carga de *"moderar el efecto en el gasto fiscal en el mediano plazo"*, que supuestamente significaría dar estricto cumplimiento al sistema igualitario, general y permanente de reajustabilidad de pensiones, establecido, para los pensionados de los regímenes de pensiones del sistema antiguo, en los citados decretos leyes N<sup>os</sup> 2.448 y 2.547, de 1979. De dicho modo, los preceptos legales impugnados consagraron, a juicio de estos disidentes, una diferencia carente de toda justificación racional, si se considera que se impuso el peso de *"moderar el gasto*

*fiscal*" no sólo en forma discriminatoria entre los pensionados, sino porque se hizo recaer la carga, precisamente, sobre un sector que, por carecer en su generalidad de otros ingresos o por sus limitaciones para procurárselos, se encuentra en situación socioeconómica precaria y vulnerable, respecto de quienes las exigencias del bien común demandan del Estado una atención preferente y no la imposición de cargas destinadas a equilibrar el gasto fiscal, privándolos del derecho a recibir el pago íntegro de sus pensiones reajustadas, que les correspondía en virtud de las normas generales vigentes sobre reajustabilidad de pensiones. Lo expresado cobra aún más fuerza si se considera que gran parte de los pensionados afectados ya habían sufrido un drástico menoscabo en las modalidades de reajuste de sus pensiones, derogadas con el establecimiento del nuevo sistema de reajustabilidad fijado por los decretos leyes ya mencionados, de 1979.

Redactó la sentencia la Ministra señora Marisol Peña Torres, la prevención su autor, el Ministro señor Raúl Bertelsen Repetto, y las disidencias, el Ministro Hernán Vodanovic Schnake y el Ministro señor Marcelo Venegas Palacios, respectivamente.

Notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 790-07.**

Se certifica que el Ministro señor Jose Luis Cea Egaña concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo pero no firma por encontrarse ausente en comisión de servicio en el extranjero.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente (S) José Luis Cea Egaña, y los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Mario Fernández Baeza, Jorge Correa Sutil, Marcelo Venegas Palacios, señora Marisol Peña Torres, Enrique Navarro Beltrán y Francisco Fernández Fredes. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larraín Cruz.