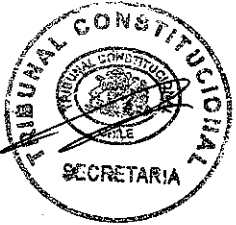




Santiago, dieciocho de enero de dos mil diecisiete.

**VISTOS:**

A fojas 1, con fecha 24 de noviembre de 2016, el Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez Soto, en representación de la Contraloría General de la República, conforme a lo dispuesto en el artículo 93, N° 12, de la Constitución Política de la República, promueve contienda de competencia entre dicho organismo contralor y el 29° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, solicitando que se acoja la contienda en su favor, declarando este Tribunal Constitucional que es a la Contraloría a quien compete en forma exclusiva determinar el régimen previsional aplicable a los funcionarios civiles de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), careciendo de atribuciones al respecto el 29° Juzgado Civil de Santiago, vía acción declarativa de mera certeza.



Por resolución que de 29 de noviembre de 2016 (fojas 64), esta Segunda Sala declaró admisible la contienda promovida; suspendió el procedimiento en la gestión judicial pendiente ante el 29° Juzgado Civil de Santiago, y confirió traslado a dicho tribunal para que hiciera valer sus observaciones; traslado que fue evacuado en tiempo y forma mediante oficio N° 207-2016, suscrito por la Jueza Suplente doña María Cecilia Morales Lacoste, y agregado a fojas 100 y siguientes de autos.

Por resolución de 14 de diciembre de 2016 (fojas 258) se accedió a la solicitud de ser tenida como parte a doña Mónica Hernández Vargas, representada por su abogado Héctor Rodríguez, y que corresponde a una de las 869 funcionarias de la Dirección General de Aeronáutica Civil que son demandantes en el juicio en que incide el asunto.



En sus presentaciones, tanto el 29° Juzgado Civil así como la funcionaria de la DGAC instan por el rechazo del requerimiento.

En cuanto a los antecedentes relacionados con la contienda, el abogado Héctor Rodríguez, en representación de 869 funcionarios de la DGAC interpuso ante el 29° Juzgado Civil de Santiago una acción declarativa de mera certeza en contra del Fisco de Chile, de la DGAC y de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), solicitando a dicho tribunal que interprete la ley y, en definitiva, "ponga término a una situación de incertidumbre jurídica", determinando el sistema previsional que corresponde aplicar al personal de dicha Dirección, postulando los demandantes que les corresponde el mismo que rige al personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros, y no el asociado a la normativa del Decreto Ley N° 3500, de 1980, y solicitando que así se resuelva judicialmente.



El juzgado dio curso a la demanda, asignándole el Rol N° 25.213-16; ésta fue notificada a los demandados, y posteriormente se aceptó la solicitud de la Contraloría General de la República de ser tenida como parte, confiriéndosele el carácter de tercero interesado.

En cuanto al fondo del asunto planteado, la Contraloría afirma que es de su exclusiva competencia la interpretación de la normativa legal aplicable a los órganos de la Administración del Estado y sus funcionarios, citando al efecto el artículo 98 de la Constitución, en relación con los artículos 1°, 5° y 6° de la Ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, especialmente este último artículo 6°, en cuanto al Contralor, a través de dictámenes, es a quien corresponde exclusivamente "informar sobre derecho a sueldos, gratificaciones,



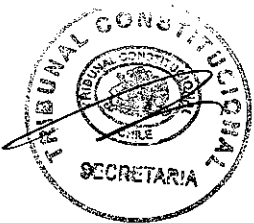
asignaciones, desahucios, pensiones de retiro, jubilaciones, montepíos y, en general, sobre los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo, y con el funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen"; así como "informar sobre cualquier otro asunto relacionado con fondos públicos, en relación con la correcta aplicación de las leyes"; concluyendo el precepto que "sólo las decisiones y dictámenes de la Contraloría (...) podrán hacerse valer como constitutivos de la jurisprudencia administrativa (...)".

Añade el Contralor que, conforme a los artículos 9° y 19 de la ley que lo rige, los dictámenes que emita son obligatorios para los órganos y funcionarios sujetos a su fiscalización.

En consecuencia, es únicamente la Contraloría el órgano dotado de potestad dictaminadora para informar el sentido y alcance de las normas aplicables a los funcionarios de la Administración del Estado, de la cual la Dirección General de Aeronáutica Civil forma parte.

En el ejercicio de dicha potestad, la Contraloría General de la República en forma reiterada y uniforme ha dictaminado desde el año 2004 al 2016, en a lo menos 7 dictámenes (se citan al efecto los dictámenes N°S 57.281/2004; 4.796/2005; 37.117/2006; 42.994/2007; 74.525/2011; 57.679/2014, y 78.329/2016), que los funcionarios de la DGAC, desde la dictación de la Ley N° 18.458, de 1985, -salvo los exceptuados en la misma ley- se rigen por el sistema previsional de Decreto Ley N° 3500, y no pueden ser imponentes de CAPREDENA.

Sin embargo, el 29° Juzgado Civil ha dado curso a la tramitación de una acción judicial de mera certeza incoada por los demandantes, con lo cual dicho tribunal



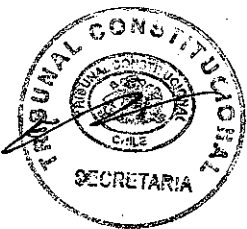


pretende sustituir a la Contraloría en su potestad dictaminadora, interpretando la legislación administrativa, y excediendo sus competencias, con la consecuente infracción al artículo 7° constitucional.

Añade del Contralor que los juzgados de letras carecen de facultades para declarar en forma general y abstracta la normativa aplicable a los funcionarios y órganos de la Administración, relativa a pensiones y jubilaciones, pues en su función jurisdiccional conferida por el artículo 76 de la Constitución, en relación con los artículos 1°, 4° y 10° del Código Orgánico de Tribunales, se prohíbe al poder judicial mezclarse en las atribuciones de otros poderes públicos, o actuar fuera de los "negocios de su competencia", como acontece en este caso, en que es competente la Contraloría; asunto que difiere del control jurisdiccional que puede proceder en un caso concreto contra un dictamen o un acto administrativo particular emanado del ente contralor.

En la especie, en cambio, al dar curso a la tramitación de la demanda, el juzgado civil derechamente se inmiscuye en competencias propias y excluyentes de la Contraloría, y pretende sustituirla en su cometido, transgrediendo la constitución y las leyes en la forma que se ha referido; y configurándose así la contienda de competencia, en tanto un juez de un tribunal inferior de justicia está lesionando e interfiriendo en la funciones constitucionales y legales del órgano administrativo recurrente, ante lo cual el Contralor General de la República solicita en definitiva que la contienda sea dirimida por esta Magistratura en su favor.

Evacuando su traslado, la Jueza Suplente del 29° Juzgado Civil de Santiago, señora María Cecilia Morales, indica que ante su tribunal se tramita la causa Rol N° 25.213-2016, sobre demanda de declaración de mera certeza





incoada por una serie de funcionarios que actualmente prestan servicios en la DGAC, a efectos de que el tribunal se pronuncie sobre el sistema previsional que les corresponde, llenado el vacío legal que los demandantes señalan existiría; añadiendo que la Contraloría fue tenida como parte como tercero interesado, y que se opusieron excepciones dilatorias por los demandados Fisco, DGAC y CAPREDENA, pero que ante dicho tribunal no se ha opuesto excepción de incompetencia.

Agrega la jueza que, aun cuando no exista norma jurídica que haga mención expresa a las acciones declarativas de mera certeza, igualmente conforme al mandato constitucional de los artículos 6°, 7° y 76 de la Constitución, y a su obligación legal dispuesta por los artículos 1°, 5°, 7° y 10° del Código Orgánico de Tribunales, el juez en atención al principio de inexcusabilidad, debe dar tramitación, conocer y fallar el asunto sometido a su decisión, incluso a falta de ley que lo resuelva; aplicando en la tramitación del asunto el procedimiento ordinario supletorio dispuesto por el artículo 3° del Código de Procedimiento Civil.

Concluye la jueza manifestando que se trata de un caso concreto sometido a su decisión, en que los demandantes pretenden una interpretación de la norma diversa a la que ha dado la autoridad administrativa, y los demandados instan porque aquella interpretación se mantenga, lo que evidentemente importa un asunto contencioso en que el juez debe efectuar su labor interpretativa y fallar conforme a derecho.

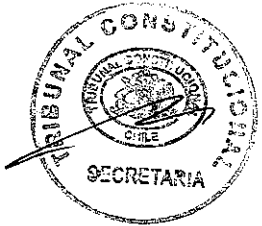
Por último, en su presentación, la funcionaria de la Dirección General de Aeronáutica Civil, doña Mónica Hernández, insta por el rechazo de la contienda promovida.





Al efecto, consigna que en la especie no existe una contienda de competencia, pues la Contraloría no alegó la incompetencia absoluta del tribunal, y en el caso sublite no existen dos órganos que reclamen o repudien competencia, supuesto básico para que la contienda se configure. Además, afirma que yerra la Contraloría al sostener su acción constitucional en que la sentencia recaída en la gestión judicial sublite sería respecto de personas indeterminadas y generaría efectos erga omnes en cuanto a la interpretación de la normativa previsional aplicable a los funcionarios de la DGAC. Ello, sostiene, constituye una falacia pues el libelo intentado ante el 29° Juzgado Civil producirá sus efectos únicamente respecto de los demandantes, en una controversia concreta, y sin generar efectos equivalentes a los de la jurisprudencia administrativa.

Añade que la Contraloría con su requerimiento está obrando en contradicción con el inciso tercero del artículo 6° de su propia ley orgánica, que ordena que "la Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia..."; al tiempo que el inciso primero del mismo artículo le otorga a la Contraloría la facultad de informar sobre pensiones y jubilaciones, pero no para resolver en cual sistema previsional corresponde cotizar a los demandantes, asunto que debe resolver la justicia; y como antecedente al efecto da cuenta de la existencia de otro juicio, en que la Corte de Apelaciones de Santiago acogió la pretensión de funcionarios de las DGAC, y que se encuentra en actual conocimiento de la Corte Suprema.





Con fecha 4 de enero de 2017, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación y los alegatos del abogado Jorge Bermúdez Soto, Contralor General de la República, por la Contraloría; y del abogado señor Héctor Rodríguez Mendoza, por doña Mónica Hernández Vargas.

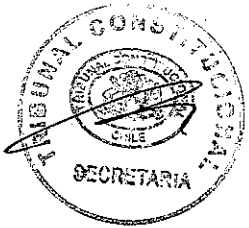
Con la misma fecha la Sala adoptó el acuerdo (certificado a fojas 273).

**Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que la presente contienda se produce porque el 29° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago ha entrado a conocer una "acción declarativa de mera certeza", donde 869 funcionarios de la Dirección General de Aeronáutica Civil le piden declarar que les corresponde estar adscritos al sistema previsional de las Fuerzas Armadas, según la Ley N° 16.752, y que -como consecuencia de ello- se debe revertir su actual afiliación al régimen común del DL N° 3.500, de 1980 (fs. 26).

La Contraloría General de la República sostiene que una interpretación de esa índole, general y abstracta, referida al estatuto de seguridad social aplicable a los empleados de un servicio público, exclusivamente puede efectuarla dicha entidad fiscalizadora, de conformidad con el artículo 6° de su ley orgánica constitucional N° 10.336.

Invocando dictámenes reiterados suyos, en orden a que la Ley N° 18.458 dispuso que dicho personal debe quedar afecto al régimen del DL N° 3.500, la Contraloría General aduce que al conocer de una tal acción declarativa de mera certeza, el mencionado 29° Juzgado podría soslayar esa su jurisprudencia y, aún, entrar a





sustituirla en un cometido interpretativo que le compete exclusivamente a ella;

### CONFLICTOS DE COMPETENCIAS SUSCITADOS

**SEGUNDO:** Que para el Tribunal Constitucional, por su parte, resulta determinante que dicha acción declarativa envuelva la pretensión de que un órgano jurisdiccional interprete -con efecto general y retroactivo- cuál es la normativa previsional que rige a toda una clase de funcionarios públicos, como los indicados.

Circunstancia que permite advertir la existencia de un conjunto de conflictos subsumidos en este caso, los cuales, una vez puestos de manifiesto, conducen a formar la convicción de que la contienda planteada debe ser acogida;



**TERCERO:** Que, en lo inmediato, por efecto de la sola interposición de la aludida acción, la Contraloría General de la República ha quedado además inhabilitada para dictaminar en la materia, habida cuenta que el artículo 6°, inciso cuarto, de la Ley N° 10.336, le impide informar sobre los asuntos que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia.

Tampoco el Presidente de la República ni el Congreso podrían avocarse esa causa pendiente ante un tribunal del Poder Judicial, por prohibición del artículo 76, inciso primero, de la Constitución. De donde podría entenderse que el legislador se encuentra impedido para hacer uso de su facultad para interpretar, igualmente al Contralor, la Ley N° 18.458, de un modo obligatorio y con efectos retroactivos, según admite el artículo 3°, inciso primero, del Código Civil.

Así como considerarse que una eventual interpretación legislativa en la materia, en todo caso





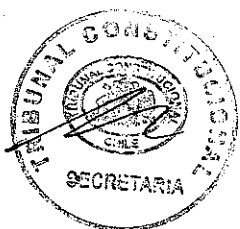
tendría como limitante no afectar de manera alguna los efectos de las sentencias judiciales dictadas antes de esa ley interpretativa, por aplicación del inciso segundo del artículo 9° del Código Civil;

**CUARTO:** Que, atinente al fondo de la cuestión debatida, cabe subrayar que sobre el estricto ámbito de aplicación personal que posee el régimen previsional de las Fuerzas Armadas, reposa la vigencia de una normativa clara y precisa en la materia, que únicamente lo hace aplicable al personal del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Esta normativa puede ser modificada, con imperio por sobre todo el Estado, pero únicamente por decisión de los Poderes co-legisladores y, eventualmente, del propio Tribunal Constitucional. Esta normativa previsional relativa a funcionarios públicos puede ser interpretada entretanto, con fuerza general y obligatoria para la Administración del Estado, pero solamente a través de dictámenes que toca pronunciar exclusivamente a la Contraloría General.

Por lo mismo, desborda las potestades judiciales pretender que un tribunal -eludiendo dichos órganos e instancias constitucionales- expida una sentencia donde se interpreten genérica y retroactivamente los textos constitucionales y legales que rigen la materia, a fin de incorporar al sistema previsional castrense a funcionarios ajenos a las instituciones armadas;

**QUINTO:** Que toma cuerpo, pues, lo que la jurisprudencia constitucional considera una interferencia de funciones que, en mérito del artículo 93, incisos primero, N° 12, y decimoséptimo de la Carta Fundamental, corresponde dirimir al Tribunal Constitucional, declarando la incompetencia del 29° Juzgado Civil de





Santiago para conocer de la acción referida, conforme enseguida se explicará.

Se destraba de esta manera la contienda producida, posibilitándose que los órganos del Estado concernidos ejerciten las atribuciones que les corresponde, en el campo propio de sus respectivas funciones;

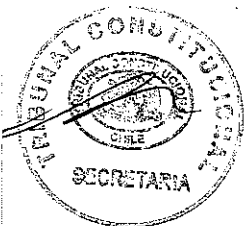
#### **RÉGIMEN PREVISIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS**

**SEXTO:** Que corresponde entrar a esta materia, no por entremeterse en la cuestión de fondo debatida ante el 29° Juzgado Civil de Santiago, sino porque solo tras un análisis sustancial del caso, se revelan las facultades de los órganos constitucionales que -aparte de las de la Contraloría General- aparecen aquí afectadas.

Como son las potestades que les asisten al Presidente de la República, al Congreso Nacional, y al Tribunal Constitucional;

**SÉPTIMO:** Que, así las cosas, lo primero es tener presente la jurisprudencia de este propio Tribunal, que en diversas oportunidades se ha pronunciado acerca del régimen previsional de las Fuerzas Armadas, bajo un criterio restrictivo que parte por asentarse en la Ley N° 18.458, de 1985.

Como se sabe, el artículo 1° de esta ley formuló una enumeración taxativa de quienes -a partir de la fecha de su publicación- habrían de quedar afectos al régimen de previsión y de desahucio contemplado en el DFL N° 1, de 1968 (Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas), limitándolo "sólo" a aquel personal dependiente de las instituciones castrenses y sujetos a su específica carrera profesional.



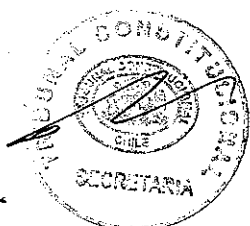


Con lo cual, quedó automáticamente derogada toda aquella normativa anterior que hacía imponentes de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, aparte de los miembros de las Fuerzas Armadas, a "las demás personas que por leyes especiales estén o sean incorporadas a su régimen", según rezaba el artículo 4°, letra e), del DFL N° 31, de 1953, ley orgánica de la aludida Caja;

**OCTAVO:** Que la historia de Ley N° 18.458 (Boletín N° 572-02) ratifica que este régimen quiso reservarse solo al personal de las Fuerzas Armadas, que por disposición constitucional (artículo 101, inciso primero) están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Dando cumplimiento al artículo 96 del DL N° 3.500, de 1980, en cuya virtud el personal afecto a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional seguiría sujeto a este régimen, hasta tanto no se dictara una futura ley que determinara los funcionarios que pasarían a cotizar en el nuevo sistema de pensiones, la Ley N° 18.458 puso en esta última situación a todos los servidores que se desempeñaban en otros servicios o empresas vinculadas al sector Defensa, pero que sin ser miembros de las Fuerzas Armadas, "por disposiciones de sus leyes orgánicas o leyes especiales al efecto, sus personales son imponentes de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional". El Informe Técnico que acompañó la Iniciativa presidencial con que se inició el proyecto, de 9 de marzo de 1984, pudo "citar entre otras a los mismos Institutos de Previsión, Dirección General de Deportes y Recreación, Dirección General de Aeronáutica Civil, Fábricas y Maestranzas del Ejército, Astilleros y Maestranzas de la Armada, Central Nacional de Informaciones, Personal de Pilotos de la Línea Aérea Nacional, etc."

Únicamente por excepción, el artículo 4° transitorio de la Ley N° 18.458 permitió que los imponentes que la



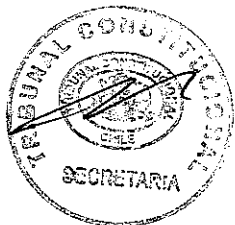


fecha de su publicación se encontraban afiliados a los regímenes previsionales y de desahucio de las Fuerzas Armadas, aún sin pertenecer a ellas, permanecieran como imponentes de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional;

**NOVENO:** Que, ahora bien, interesa a continuación poner de relieve que el solo cotejo entre las leyes N°s. 16.752 y 18.458 -ambas leyes simples- no da cuenta cabal del exacto ámbito de aplicación del sistema previsional castrense. Ya que, a posteriori, la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, de 17 de agosto de 1989 (artículo único, N° 43), sustituyó el artículo 94 (actual artículo 105) de la Constitución, incorporando a su texto el régimen de "previsión de las Fuerzas Armadas", con el objeto de preservarlo, atendidos los riesgos y características especiales que presenta la carrera propiamente militar.

Disponiendo, al efecto, que sólo merced a una "ley orgánica constitucional" cabe estatuir sus "normas básicas", y entre las cuales se encuentran, naturalmente, aquellas que establecen quiénes pueden tener la calidad de afiliados al sistema, según razonara este Tribunal en sentencias roles N°s. 98-90; 237-96; 1192-08; 1587-10, y 2621-14;

**DÉCIMO:** Que la ley orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas N° 18.948, reiteró el principio restrictivo que inspiró la dictación de la anterior Ley N° 18.458, al disponer en los artículos 61 (63) y 62 (64) que el régimen de previsión y de seguridad social que le es propio, únicamente se aplica al personal de planta de esas instituciones, al personal de reserva llamado al servicio activo y a los alumnos de las escuelas institucionales. Por su parte, el Tribunal Constitucional subrayó que la determinación de las personas beneficiarias de este régimen es una materia de aquellas



"normas básicas" que la Constitución exige sean tratadas ley orgánica constitucional mediante (STC Rol N° 98, considerando 24°).

Y en esa misma lógica de tamizar las personas adheridas a este régimen previsional especial, la propia Ley N° 18.948, en el artículo 62, inciso segundo, preceptuó que "El restante personal [como el personal a contrata] quedará afecto al régimen de capitalización individual en las Administradoras de Fondos de Pensiones y, en lo relativo a las prestaciones de salud, se regirá por la legislación común";

**DECIMOPRIMERO:** Que, corroboran que el objetivo que se tuvo en cuenta al incorporar la previsión de las Fuerzas Armadas a la Constitución, fue asegurar un régimen especial sólo para quienes asumen los riesgos y la carrera profesional que ello implica, las leyes ulteriores que han ido excluyendo a algunos imponentes que no reunían esas condiciones de trabajo.

Se eliminó la letra a) del citado artículo 62 (64), por la Ley N° 20.424 (artículo 3° transitorio, inciso segundo), que favorecía al personal de planta de las Subsecretarías del Ministerio de Defensa, y la STC Rol N° 1587-10, de 28 de enero de 2010, lo declaró constitucional, indudablemente en ese sentido.

La Ley N° 20.735 procedió a apartar de este régimen previsional al personal de planta que asuma un nuevo cargo como profesional del área de la salud (nuevo inciso segundo del artículo 11 de la Ley N° 18.948), así como al personal de planta que es nombrado profesor (nuevo artículo 8° de la Ley N° 18.948), lo que fue nuevamente aprobado por el Tribunal Constitucional mediante STC Rol N° 2621, de 31 de enero de 2014;

**DECIMOSEGUNDO:** Que el Tribunal Constitucional mantuvo inalterable esta orientación, al revisar la Ley



N° 19.465, cuyos artículos 13 y 14 permitieron adherir al Sistema de Salud de las Fuerzas Armadas a funcionarios civiles dependientes de otros servicios vinculados al Ministerio de Defensa; entre otros, al personal de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

Fue así que, después de asentar que la temática de la ley decía relación con el sistema de seguridad social de las instituciones armadas, y tras señalar que debía "quedar debidamente precisado en la ley orgánica quienes son los beneficiarios del sistema", en STC Rol N° 237, de 4 de julio de 1996, acotó que esos otros funcionarios civiles "están constituidos solamente por quienes a la fecha de publicación de esta ley se encuentren acogidos al régimen de previsión y de seguridad social previsto en dichos preceptos" (considerando 15°), en una inequívoca alusión al artículo 4° transitorio de la Ley N° 18.458 (párrafo tercero del considerando 8°, *ut supra*);



**DECIMOTERCERO:** Que por sentencia Rol N° 1192, de 21 de octubre de 2008, se aprobó la constitucionalidad de la Ley N° 20.303, cuyo artículo 2° incorporó expresamente al régimen de previsión y de seguridad social establecido en la Ley N° 18.948, al personal de planta de Tropa Profesional. Justamente porque su función implica correr riesgos que ameritan su pertenencia a este sistema especial.

Al paso de quedar demostrado, una vez más, que la incorporación al régimen de previsión y seguridad social de las Fuerzas Armadas de una determinada categoría de funcionarios no solamente es materia de exclusiva reserva legal -no de reserva judicial- conforme al artículo 63, N° 4, de la Constitución, y de iniciativa exclusiva del Presidente de la República merced a su artículo 65, inciso cuarto, N° 6, sino que además comporta una "norma básica" que sólo puede aprobarse por ley orgánica



constitucional, según prescribe el artículo 105, inciso primero, de la Carta Fundamental.

Es más, compete exclusivamente al Tribunal Constitucional, en examen preventivo de una tal norma orgánica constitucional, definir si esa nueva anexión cuadra o no con el tenor y propósito del artículo 105, inciso primero, de la Carta Fundamental (considerando 9° sentencia Rol N° 1192);

**DECIMOCUARTO:** Que, en fin, en este contexto se explica el hecho de que el artículo 3° de la Ley N° 18.458 (así como sus artículos 6° y 7°) dispusiera que los funcionarios de los servicios u organismos vinculados al Ministerio de Defensa, pero que no son integrantes de las Fuerzas Armadas, debían quedar afectos al sistema previsional establecido en el DL N° 3.500, de 1980, por ser precisamente éste el régimen previsional común aplicable a los funcionarios y trabajadores en el país, y de conformidad con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 19, N° 2, de la Constitución.

Alterar esta premisa básica y cierta, para incorporar al estatuto previsional castrense a todo un cuerpo de funcionarios civiles, amerita por consiguiente un cambio constitucional y legal radical, que excede una interpretación meramente judicial;

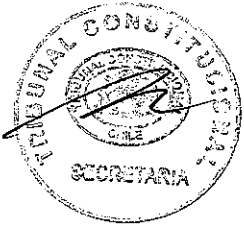
#### **CONTRALORÍA GENERAL Y TRIBUNALES**

**DECIMOQUINTO:** Que corresponde dejar a salvo, ahora, la idea de que no existen actos estatales exentos de revisión jurisdiccional. Sea en virtud del derecho a defensa jurídica, asegurado en el artículo 19, N° 3, incisos primero y segundo, de la Carta Fundamental, sea porque entre las bases generales de la Administración del Estado el artículo 38, inciso segundo, del texto supremo



prevé que cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, por ambos y otros preceptos esenciales a la vez, es que cualquier acto de la autoridad puede ser objetado en sede judicial, respecto a su plena conformidad a Derecho (STC roles N°s. 415, considerando 13°, y 2009 considerando 31°, entre muchas).

La Ley N° 18.575, junto con insertar el principio de "impugnabilidad de los actos administrativos" dentro de las bases generales de la Administración del Estado, (artículo 3°), lo recoge en términos tan suficientemente amplios -"todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes" (artículo 2°)-, que basta su solo enunciado para desechar cualquier pretendida inmunidad jurisdiccional.



Sólo vale como Estado de Derecho, por demás, aquel donde hay cabida al control jurisdiccional sobre la Administración;

**DECIMOSEXTO:** Que igualmente amplia es la Ley N° 18.575, al reseñar las vías de reclamo que el ordenamiento franquea a los afectados por actos de la autoridad: "los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley (...) sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar" (artículo 9°).


Unas acciones procesales que pueden ser de origen constitucional, legal o, incluso, jurisprudencial. Como es el caso de la acción declarativa de mera certeza que, concebida por los tribunales para dilucidar una situación de incertidumbre jurídica, en que se encuentra una persona frente a un acto u omisión administrativa dados, ha pasado en algunos casos a aceptarse derechamente como





un medio para impugnar determinados actos de la Administración (Eduardo Soto Kloss, "La acción declarativa de mera certeza frente a la Administración", Jornadas de Derecho Público 2004, Facultad de Derecho-Universidad Católica de Chile, Actas publicadas por LexisNexis, pp. 559-565).

Es evidente, por lo mismo, que dicha acción de creación jurisprudencial no alcanza a la modificación o exclusión de normas legales vigentes, cuestión que, como se ha señalado, excede las competencias jurisdiccionales y se inmiscuye derechamente en el ámbito reservado al legislador, sin perjuicio de afectar también las facultades interpretativas de tales normas por parte de la Contraloría General de la República;



**DECIMOSÉPTIMO:** Que, siendo la Contraloría General de la República parte de la Administración del Estado (artículo 1°, inciso segundo, de la Ley N° 18.575), es indudable que sus actos son recurribles ante los tribunales, incluyendo sus dictámenes o declaraciones de juicio (artículo 3°, inciso sexto, de la Ley N° 19.880). Esto es, aquellos actos en que dicha entidad fiscalizadora informa -con alcance general y efectos retroactivos- acerca de las leyes y reglamentos que rigen a la Administración (artículos 5°, inciso tercero, 6°, inciso primero, y 9° incisos quinto y sexto, de la Ley N° 10.336).

La impugnación requiere, lógicamente, individualizar los pronunciamientos que se estiman contrarios al ordenamiento jurídico o -para lo que atinge a una acción declarativa de mera certeza- que habrían creado una situación de incerteza donde antes no la había. En cuyo último caso, a los tribunales les es dable declarar cuál es la voluntad del legislador, aplicable a la causa concreta en que recae su sentencia.



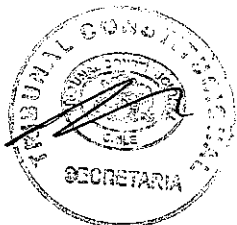
Pero si el dictamen contralor es jurídicamente irreprochable, sólo el Poder Legislativo podría retomar su potestad normativa para cambiar la jurisprudencia administrativa, total o parcialmente, sobre la base de una diferente apreciación interpretativa de las normas involucradas. Entre muchos otros casos, tal como obró la Ley N° 19.699;

**DECIMOCTAVO:** Que, con todo, así como el ordenamiento precitado franquea a los particulares una posibilidad general de entablar acciones procesales, cabe prevenir que no todo ese universo de vías de reclamo se encuentra a disposición de los funcionarios públicos, para la defensa de sus derechos laborales o previsionales.

Bien es verdad que siempre están abiertas las vías de impugnación que la Carta Fundamental ofrece a los afectados por actos de la autoridad, cuyo es el caso del recurso de protección, destinado a tutelar determinadas garantías constitucionales, y de la acción general de nulidad de derecho público, a que se han referido diversas sentencias de este Tribunal (STC roles N°s 78-89, considerando 11°, 176-93, considerando 6°, 523, considerando 7°, y 946, considerando 34°, entre otras).

Empero, es lo cierto que cuando el legislador ha querido que los tribunales conozcan de otra acción, enderezada por funcionarios contra específicos actos o resoluciones de la Administración, eventualmente lesivos de sus derechos estatutarios o previsionales, ha tenido que establecerlo expresamente así, ley orgánica constitucional mediante, con arreglo al artículo 77, inciso primero, de la Constitución (STC roles N°s. 50-88, considerando 13°; 1911-11, considerando 6°, y 3121-16, considerando 6°);

**DECIMONOVENO:** Que este Tribunal Constitucional ha podido constatar y aprobar la vigencia de determinadas

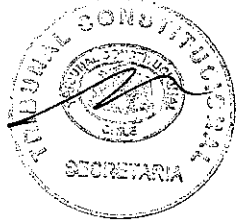




acciones procesales establecidas expresamente por las leyes, aptas para ser ejercidas por empleados públicos en cuanto titulares de derechos fundamentales.

En cambio, no se ha pronunciado, en grado de control preventivo de constitucionalidad, respecto a ley alguna que le haya conferido competencia a los tribunales para conocer de acciones colectivas promovidas por funcionarios públicos, en que se pida declarar cuál es el régimen previsional al que se encuentran incorporados;

**VIGÉSIMO:** Que, sin perjuicio de todo lo anterior, la acción de mera certeza, tiene por propósito conferir seguridad jurídica a una situación incierta. Cuyo no sería el caso, pues la situación previsional de los funcionarios de la Dirección General de Aeronáutica Civil se encuentra consolidada desde 1985. De suerte que, al pedirse la reversión de este régimen, no se hace más que producir un estado de evidente incertidumbre jurídica.



Esto es así, porque mediante una sentencia judicial, se busca suplantar las facultades constitucionales exclusivas del Presidente de la República para proponer proyectos de ley, en materias de seguridad social o que incidan en ellas (artículo 65, inciso cuarto, N° 6). A un tiempo que se quiere reemplazar la atribución radicada exclusivamente en los órganos Legisladores, tocante a aprobar las materias básicas relativas al régimen jurídico previsional (artículo 63, N° 4); en este caso a través de leyes orgánicas constitucionales (artículo 105, inciso primero), cuya conformidad con la Carta Fundamental corresponde resolver a esta Magistratura, en definitiva (artículo 93 N° 1);

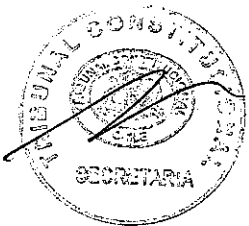


### CONCLUSIONES

**VIGESIMOPRIMERO:** Que, acorde con lo razonado precedentemente, procede aseverar que existe una normativa clara y precisa en lo relativo a quienes se encuentran afiliados al régimen previsional de las Fuerzas Armadas: sólo el personal del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, a que se refiere la Carta Fundamental, en su artículo 105, inciso primero, la Ley orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas N° 18.948, artículos 61 (63) y 62 (64), y la Ley N° 18.458, en su artículo 1°.

Incorporar otra clase de personal a dicho régimen, entraña modificar esa normativa, lo cual exige la concurrencia de los Poderes co-legisladores y, eventualmente, de este mismo Tribunal Constitucional. Intertanto, tal normativa puede ser informada de un modo generalmente obligatorio, para toda la Administración del Estado, solo por la Contraloría General de la República, precisamente por concernir al régimen previsional aplicable a funcionarios públicos.

Por tanto, interfiere en las atribuciones de los órganos constitucionales señalados y exorbita las potestades judiciales, un tribunal que entra a interpretar genérica y retroactivamente los textos constitucionales y legales que gobiernan la materia, instado a ello por unos funcionarios civiles que pretenden ingresar al régimen previsional de las Fuerzas y que se revierta su actual afiliación al sistema previsional del DL N° 3.500, de 1980.





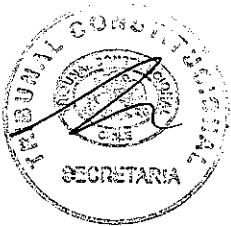
Y TENIENDO PRESENTE, además, lo preceptuado en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, y los artículos 112 y siguientes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

1° QUE SE DIRIME LA CONTIENDA DE COMPETENCIA EN FAVOR DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DECLARÁNDOSE EN CONSECUENCIA QUE EL 29° JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE SANTIAGO DEBE CESAR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA ROL N° 25.213-2016, CARATULADA "RODRÍGUEZ MENDOZA HÉCTOR EDUARDO CON FISCO DE CHILE, CAJA DE PREVISIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL, DIRECCIÓN GENERAL DE AERONÁUTICA CIVIL", POR CARECER DE ATRIBUCIONES PARA ELLO.

2° QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS A FOJAS 64. OFÍCIESE AL EFECTO AL 29° JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE SANTIAGO.


Redactaron la sentencia los Ministros que la suscriben.



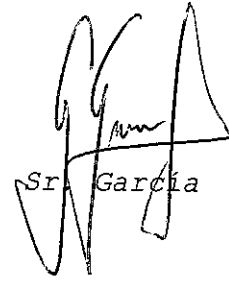


Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

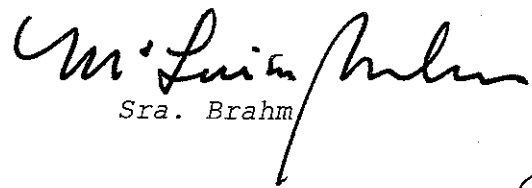
Rol N° 3283-16-CCO.

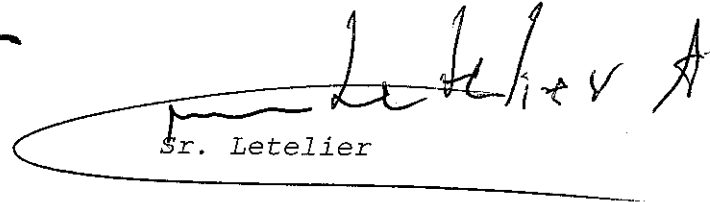
  
Sr. Carmona  
Presidente

  
Sr. Aróstica  
α

  
Sr. García



  
Sra. Brahm

  
Sr. Letelier

Pronunciada por la Segunda Sala del Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y por sus Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, señora María Luisa Brahm Barril y señor Cristián Letelier Aguilar.

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

