



Santiago, veintidós de enero de dos mil quince.

VISTOS:

Con fecha 4 de julio de 2014, el abogado Gonzalo Yuseff Sotomayor, en representación de la Confederación de Empleados Particulares de Chile, ha requerido a esta Magistratura la declaración de inaplicabilidad del artículo 9° de la Ley N° 18.689, que fusiona en el Instituto de Normalización Previsional las instituciones previsionales que indica, publicada en el Diario Oficial de 20 de enero de 1988.

Precepto legal.

El precepto legal cuya aplicación se impugna dispone:



"Artículo 9°.- Declárase que los bienes muebles e inmuebles señalados en el decreto Ley N° 253¹, de 1974, quedan libres de toda afectación, y se radican definitivamente en el patrimonio del Instituto de Normalización Previsional.

Con todo, el Director del Instituto deberá enajenarlos mediante licitación, o subasta pública, en el plazo de cinco años, a contar de la vigencia de esta ley. El producto de la venta se depositará en una cuenta especial en el Banco del Estado de Chile, y sólo podrá ser invertido en depósitos a plazo en instituciones bancarias y en instrumentos financieros de renta fija.

Dicho funcionario deberá repartir a los pensionados por antigüedad, invalidez, vejez y sobrevivencia de la Ley N° 18.731 ex-Caja de Previsión de Empleados

¹ Dispone que la administración de los bienes y, en especial, de los inmuebles construidos o adquiridos para ser destinados a obras de bienestar social de los empleados particulares activos y jubilados con los recursos establecidos en las Leyes N°s. 16.735, 17.213 y 17.537, será ejercida transitoriamente por el Vicepresidente Ejecutivo de la Caja de Previsión de Empleados Particulares (antes lo era por un consejo bipartito, de conformidad con el Decreto Supremo N° 277, de 1970, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social).



Particulares, que tengan alguna de esas calidades a la fecha de publicación de esta ley, los fondos indicados en el inciso anterior, en las condiciones que fije un reglamento que se dictará para estos efectos.

Los montos que los beneficiarios perciban de acuerdo con este artículo no serán considerados remuneración ni renta para ningún efecto legal, y estarán exentos de cualquier tributo o descuento."

Gestión invocada.

La gestión invocada es un proceso civil ordinario de lato conocimiento, en estado de citarse a oír sentencia, en tramitación ante el Primer Juzgado Civil de Viña del Mar, Rol N° C-3090-1999, caratulado "Confederación de Empleados Particulares de Chile con Instituto de Normalización Previsional", en el cual la parte requirente demandó, en el año 1999, al Instituto de Normalización Previsional, actual Instituto de Previsión Social, ejerciendo acciones de nulidad de derecho público y restitución de inmuebles, referidas a bienes que fueron traspasados al Instituto de Normalización Previsional en el marco de la implementación de la reforma al sistema de seguridad social en la década de 1980.



Infracciones constitucionales denunciadas.

Expone la parte requirente que la aplicación de la preceptiva impugnada vulneraría la garantía constitucional del derecho de propiedad, contenida en el artículo 19, N° 24°, de la Carta Fundamental, en tanto se la priva del dominio de sus bienes, sin ser indemnizada.

Señala que en 1967 se dictó la Ley N° 16.735, sobre presupuestos del año 1968, disponiendo que se facultaba a la Caja de Empleados Particulares para construir edificaciones destinadas a bienestar social, financiadas con el excedente de asignaciones familiares, agregando



que en virtud de la Ley N° 17.213, de 1969, el estatuto y dominio de esos bienes se regiría por un reglamento especial, cuyo plazo de emisión fue ampliado por la Ley N° 17.365. Expone que el excedente de asignaciones familiares era un descuento de remuneraciones de los trabajadores, por lo que los inmuebles no fueron pagados con fondos de la Caja.

Encontrándose pendiente la dictación del reglamento especial sobre estatuto y dominio antes aludido, expone que la Caja de Empleados Particulares adquirió diversos inmuebles en varias ciudades. En este marco, sostiene que el modo de adquirir el dominio en estos casos fue la ley, invocando a fojas 3 y 4 el Decreto con Fuerza de Ley -en realidad es un Decreto Supremo- N° 277, de 1970, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que contiene la normativa especial de estatuto de los bienes. Alega que el artículo 1° de dicha norma reitera la destinación de los bienes y que en su artículo 5° dispone que dichos inmuebles serían entregados en dominio a la Confederación de Empleados Particulares de Chile, que al efecto debía constituirse bajo la forma de una corporación (hasta ese entonces era un sindicato). Además, señala que su artículo 6° dispuso que dichos bienes serían administrados en exclusiva por la Confederación de Empleados Particulares de Chile.



En 1974 se dictó el Decreto Ley N° 253, entregando a la Caja de Empleados Particulares la administración de los bienes transitoriamente, en lo que denomina un "dominio precario", pues operando la ley como modo de adquirir, su dominio correspondía a la Confederación de Empleados Particulares de Chile, condicionado a que se transformara en una corporación, agregando que ello finalmente se verificó en 1972.

Expone que frente a la falta de voluntad de cumplir la ley, la Confederación inició acciones judiciales



contra la Caja en 1987, obteniendo la inscripción de uno de los inmuebles. Agrega que los inmuebles han sido inscritos a nombre del Instituto de Normalización Previsional y que en ese marco han accionado de nulidad de derecho público y restitución. Señala a fojas 8 que el demandado de la gestión pendiente ha invocado el precepto impugnado para alegar que los bienes son de su patrimonio.

A continuación expone que se desarrolló una fallida conciliación, que restituía el 30% de los bienes a las organizaciones de jubilados; que una vez consumada, la gestión de conciliación fue revertida por nuevas autoridades del Instituto de Normalización Previsional en el año 2005 con el pretexto de faltar autorizaciones, lo cual le ocasionó graves perjuicios, pues para conciliar debió desistirse de todas las acciones ejercidas, incluida la de nulidad de derecho público del decreto que le canceló la personalidad jurídica a la Confederación de Empleados Particulares de Chile.



A fojas 10 señala que las inscripciones de propiedad a nombre del Instituto de Normalización Previsional no se realizaron al amparo del precepto impugnado, sino del artículo 3° de la misma Ley N° 18.689.

En un largo capítulo, a fojas 12 se refiere a las normas de tipo interpretativo para señalar que el precepto impugnado, al usar la voz "declárase", es un precepto interpretativo, que modifica notoria y visiblemente la situación del dominio generado por fondos de los imponentes.

A fojas 18 expone que el precepto impugnado es inconstitucional en la medida que hace ingresar al patrimonio del demandado bienes respecto de los cuales era solamente mero tenedor, a título precario y con cargo de devolverlos a su dueño legítimo, que es la parte



requirente, privándola así del derecho de propiedad mediante una expropiación encubierta y sin indemnización, vulnerando de ese modo el numeral 24° del artículo 19 de la Constitución Política de manera flagrante, ostensible y notoria, sin que se entregue indemnización a los propietarios, sin tasación, cuestión que no es admisible ni siquiera para entes creados por ley, citando al efecto lo razonado por la Corte Suprema en sentencia de 5 de noviembre de 1964.

Admisión a trámite y admisibilidad.

Con fecha 9 de julio de 2014, la Primera Sala de este Tribunal acogió a tramitación el requerimiento, confiriendo traslado para resolver acerca de su admisibilidad.

El Consejo de Defensa del Estado, evacuando el traslado, da lata cuenta de la gestión y sus hechos, señalando que la Confederación de Empleados Particulares de Chile fue disuelta por medio del Decreto Supremo N° 356, del Ministerio de Justicia, de 19 de marzo de 1981, por lo que no existe en la vida jurídica. Solicita la declaración de inadmisibilidad alegando que:

1) El libelo es inadmisibile al no ser formulado por persona u órgano legitimado, pues se canceló la personalidad jurídica de la Confederación de Empleados Particulares, que hoy no tiene existencia legal. Señala que se ha acompañado un mandato de 1977 con certificación de no ser modificado, pues es imposible modificarlo.

2) El precepto impugnado no resulta de aplicación decisiva, no se invoca en la demanda de nulidad de derecho público y, tal como se dice en el





requerimiento, fue el artículo 3º² de la Ley Nº 18.689 la normativa que se invocó para inscribir, facultad que se podía ejercer en la medida que los bienes pertenecieran a las instituciones previsionales que se fusionan. Así, la acción en el tribunal de fondo puede resolverse con el artículo 3º, sin siquiera mirar el artículo 9º, que se refiere solamente a los bienes destinados a bienestar social o construidos con el aludido régimen de excedentes, inmuebles que pasaron al Instituto de Normalización Previsional con las condiciones que dicha norma establece.

3) Falta de fundamento plausible, pues no hay vulneración a la Constitución, ya que no existe el derecho de propiedad que se invoca por la parte requirente, que sí es de titularidad del Instituto de Normalización Previsional.

En votación dividida, la Sala decretó oír alegatos de admisibilidad.

Con fecha 25 de julio de 2014, la parte requirente expuso que el Instituto de Normalización Previsional, en su oportunidad, interpuso una excepción de falta de legitimación, con análogos fundamentos a los aquí invocados, siendo rechazada por resolución de 29 de mayo de 2000, confirmada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso. Hace presente que por causa de la fallida conciliación de la gestión invocada debió desistirse de la demanda de nulidad de derecho público del decreto que le canceló la personalidad jurídica y que después del

² Artículo 3º.- Todos los bienes y derechos que pertenezcan a las instituciones previsionales que se fusionan, se entenderán incorporados, por el solo ministerio de la ley, al patrimonio del Instituto de Normalización Previsional.

A requerimiento del referido Instituto, los Conservadores de Bienes Raíces y el Servicio de Registro Civil e Identificación, en su caso, efectuarán las inscripciones y subinscripciones que procedan, las que estarán exentas del pago de derechos e impuestos.





fracaso de la conciliación se encuentra pendiente una solicitud de dejar sin efecto el desistimiento. Además, solicitó traer a la vista el proceso de nulidad de derecho público del decreto de cancelación de su personalidad jurídica y el proceso que constituye la gestión invocada.

Finalmente, con fecha 28 de julio del mismo año la propia parte requirente acompañó copia del acta de conciliación, copia del desistimiento aludido, de su aceptación y aprobación, así como copia de la sentencia de la Corte Suprema que tiene por no aprobada la conciliación en la gestión invocada, en la cual figura el desistimiento aludido.



Verificados los alegatos, en votación dividida se declaró la admisibilidad del requerimiento y se ordenó la suspensión del procedimiento en la gestión invocada.

Posteriormente, se confirió traslado para resolver el fondo del conflicto de constitucionalidad planteado.

Traslado sobre el fondo del conflicto de constitucionalidad.

Evacuando el traslado conferido, el Consejo de Defensa del Estado reiteró las referencias a los antecedentes de la gestión y al contenido del requerimiento. Insiste en que el libelo de inaplicabilidad ha sido formulado por una persona jurídica inexistente y carente de capacidad de goce, pues en 1981 fue cancelada su personalidad por incumplir la obligación de presentar balances y memoria. Señala que si bien sería formalmente parte, la falta de legitimación activa deberá ser declarada en la sentencia definitiva al haberse planteado el tema, agregando que el decreto supremo de cancelación es un acto administrativo actual y vigente.



Señala que lo solicitado a esta Magistratura es un pronunciamiento sobre el fondo del juicio civil, pues lo litigado es el derecho de propiedad. Reitera que el artículo 9º, cuya aplicación se impugna, es una norma irrelevante para resolver la gestión, pues las inscripciones conservatorias se verificaron al amparo del artículo 3º del mismo cuerpo legal, sin que la norma impugnada tenga la aptitud de producir los efectos que la requirente le atribuye.

Agrega que en el decreto de cancelación de la personalidad jurídica se dispuso que todos los bienes de la Confederación de Empleados Particulares pasaran a la hoy ex Caja de Previsión de los Empleados Particulares, acorde con lo dispuesto en los estatutos de la corporación disuelta. Así, el precepto impugnado mal pudo afectar años después el patrimonio de la requirente.



Argumenta que el requerimiento se sustenta en un falso supuesto, cual es sostener que la requirente adquirió el dominio de los bienes por el solo ministerio de las leyes N°s 16.735, 17.213 y 17.537, así como por el Decreto Ley N° 253 y el Decreto Supremo reglamentario N° 227, de 1970, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Expone que ninguna de esas normas dispuso trasposos de propiedad de pleno derecho, pues la voluntad del legislador fue que posteriormente se verificaran y se practicaran las inscripciones conservatorias, ya que todo estaba sujeto a la condición de que la parte requirente dejara de ser una organización sindical y pasara a ser una corporación, en condiciones que los bienes siempre permanecieron en el patrimonio de la ex Caja de Empleados Particulares hasta ser transferidos por el solo ministerio de la ley al Instituto de Normalización Previsional, lo cual resultaría tan evidente que, a fojas 154, señala que el mencionado decreto dispuso que hasta que no se constituyera la



corporación, los bienes permanecerían en el dominio de la Caja de Empleados Particulares, estableciendo un régimen de gastos de mantención pagados por la aludida Caja y disponiendo que "serán entregados en dominio", obligación de hacer que se cumpliría mediante la competente inscripción registral, que nunca se verificó, todo lo cual demuestra que la tesis de la parte requirente carece de sustento.

Finalmente, señala que los bienes en cuestión son de propiedad del Instituto de Previsión Social, ex Instituto de Normalización Previsional, pues el legislador dispuso el traspaso de todos los bienes inscritos a su nombre, habiendo operado de buena fe el plazo de prescripción adquisitiva, incluso en el improbable evento de estimarse que la Caja no era dueña. Por todo lo expuesto, concluye que la requirente nunca fue dueña y que por ello no puede ser vulnerado su derecho de propiedad.



Conclusión de la tramitación.

Concluida la tramitación del proceso, se ordenó traer los autos en relación.

Vista de causa.

Con fecha 25 de septiembre de 2014 se verificó la vista de la causa, alegando, por la parte requirente, el abogado Gonzalo Yuseff Quirós y, por la parte requerida, Consejo de Defensa del Estado, el abogado Juan Sebastián Reyes Pérez.

CONSIDERANDO:

I. EL CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD SOMETIDO A LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL.

PRIMERO: Que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, N° 6°, de la Constitución



Política, el abogado Gonzalo Yuseff Sotomayor, como mandatario y en representación de la Confederación de Empleados Particulares de Chile, ha deducido acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en contra del artículo 9° de la Ley N° 18.689, publicada en el Diario Oficial de 20 de enero de 1988.

La declaración de inaplicabilidad se solicita para que surta efectos en el proceso civil por nulidad de derecho público y restitución material de inmuebles, caratulado "Confederación de Empleados Particulares de Chile con Instituto de Normalización Previsional", sustanciado ante el Primer Juzgado Civil de Viña del Mar, bajo el Rol N° C-3090-1999, siendo ésta la gestión pendiente que autoriza a deducir este requerimiento de inaplicabilidad por quien es parte en ella, tal como se acredita en la resolución que rola a fojas 58;



SEGUNDO: Que el precepto legal reprochado ha sido debidamente transcrito en la parte expositiva de esta sentencia, resultando conveniente recordar que, conforme a su normativa, se desafectaron los bienes inmuebles construidos o adquiridos para ser destinados a obras de bienestar social de los empleados particulares activos y jubilados, con los recursos establecidos en las leyes N°s 16.735, 17.213 y 17.537 y cuya administración fue confiada transitoriamente al Vicepresidente Ejecutivo de la Caja de Previsión de Empleados Particulares. Producto de esa desafectación, los referidos inmuebles se radicaron en el patrimonio del Instituto de Normalización Previsional, facultándose a su Director para enajenarlos, mediante licitación, o subasta pública, en el plazo de cinco años contados desde la vigencia de la ley;

TERCERO: Que la actora ha sostenido, en su libelo, que la aplicación del artículo 9° de la Ley N° 18.689 en la decisión del juicio ordinario que se sustancia ante el Primer Juzgado Civil de Viña del Mar, resulta inconstitucional, porque transgrede la garantía



constitucional del derecho de propiedad consagrada en el artículo 19, N° 24°, de la Carta Fundamental. Ello, en la medida que envuelve una expropiación encubierta que no cumple con los requisitos exigidos por la Constitución para privar del dominio a su titular. Además, al aplicar los incisos segundo, tercero y cuarto de la norma reprochada, se vulneraría la facultad del dueño de ejercer los actos de disposición de los bienes que le pertenecen, al tiempo que el reparto del producto de la enajenación de los inmuebles que esa norma permite constituiría una forma de indemnizar a los legítimos propietarios apartándose del procedimiento que establece el artículo 19, N° 24°, de la Ley Suprema en caso de privación del dominio (fojas 21);



CUARTO: Que el Consejo de Defensa del Estado, asumiendo la defensa del Instituto de Previsión Social, ha argumentado, por su parte, que el requerimiento deducido pretende obtener un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión debatida en la gestión pendiente, esto es, que los bienes pertenecen en dominio a la Confederación de Empleados Particulares de Chile (fojas 148).

En segundo lugar, y pese a la decisión de admisibilidad del requerimiento pronunciada por la Primera Sala de esta Magistratura, ha insistido en que el precepto legal reprochado en estos autos no sería decisivo para la resolución del juicio ordinario que sustancia el Primer Juzgado Civil de Viña del Mar. Lo anterior, porque la demanda de nulidad de derecho público que le dio inicio no menciona el artículo 9° de la Ley N° 18.689 y tampoco podría haberlo hecho, en la medida que la norma invocada por el Instituto de Normalización Previsional (hoy IPS) para requerir a los Conservadores de Bienes Raíces la inscripción a su nombre de los inmuebles de propiedad de la ex Caja de Previsión de Empleados Particulares, mediante los oficios cuya nulidad

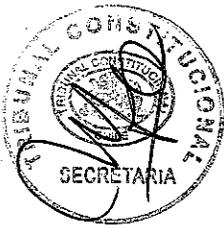


se demanda, fue el artículo 3° de la aludida Ley N° 18.689. De esta manera, el fundamento de la nulidad alegada consiste en que el Instituto de Normalización Previsional habría excedido la facultad que le otorgaba el mencionado artículo 3° (fojas 148 y 149).

Enseguida, aduce el Consejo de Defensa del Estado que la adquisición del dominio de los inmuebles respectivos, por parte de la Confederación de Empleados Particulares, estaba supeditada a la exigencia de que se constituyera como corporación de derecho privado y que se efectuara la entrega o tradición de esos inmuebles en su favor mediante la pertinente inscripción conservatoria. Respecto de la primera exigencia, ésta se cumplió en el año 1972, pero la corporación constituida fue disuelta en el año 1981, sin que alcanzaran a practicarse las inscripciones conservatorias a su nombre, por lo que dichos inmuebles nunca pasaron al dominio de la Confederación de Empleados Particulares (fojas 155), sino que el mismo permaneció siempre en la ex Caja de Previsión de Empleados Particulares, de manera ininterrumpida, hasta que pasaron por el solo ministerio de la ley al dominio del Instituto de Normalización Previsional (fojas 156). Agrega que aun cuando no se comparta esta conclusión, igualmente habría operado, en favor de dicha institución, la prescripción adquisitiva ordinaria, atendida su buena fe y el tiempo transcurrido (fojas 157);

QUINTO: Que, delimitado el conflicto constitucional, conforme a las alegaciones vertidas por las partes, tanto en sus presentaciones escritas como en estrados, resulta necesario contextualizar la acción del requirente no sólo teniendo presente la disposición legal objetada en estos autos sino que los cuerpos legales y reglamentarios relacionados con aquélla;

II.- ANTECEDENTES NORMATIVOS.





SEXTO: Que, en el sentido anotado, debe puntualizarse que la Ley N° 18.689, del año 1988, fusionó en el Instituto de Normalización Previsional, creado por el Decreto Ley N° 3.502, de 1980, las siguientes instituciones de previsión: Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas; Servicio de Seguro Social; Caja de Previsión de Empleados Particulares; Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado; Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional; Caja de Previsión Social de los Obreros Municipales de la República; Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Santiago; Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República; Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso; Caja de Previsión de la Hípica Nacional; Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias; Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco del Estado de Chile; Caja de Previsión para Empleados del Salitre; Departamento de Indemnización para Obreros Molineros y Panificadores; y Sección de Previsión Social de los Empleados de la Compañía de Consumidores de Gas de Santiago (artículo 1°).



Además dispuso que el referido Instituto sería, para todos los efectos legales, el sucesor y continuador de las instituciones de previsión fusionadas, haciéndose cargo del activo y del pasivo de cada una de ellas, así como de los regímenes de seguridad social que administraban (artículo 2°).

Asimismo, estableció que todos los bienes y derechos que pertenecieran a las instituciones previsionales que se fusionaban, se entenderían incorporados, por el solo ministerio de la ley, al patrimonio del Instituto de Normalización Previsional y que, a requerimiento de éste, los Conservadores de Bienes Raíces y el Servicio de Registro Civil e Identificación, en su caso, deberían



efectuar las inscripciones y subinscripciones que fueren procedentes, las que estarían exentas del pago de derechos e impuestos (artículo 3°);

SÉPTIMO: Que, por su parte, el artículo 9° de la ley aludida precedentemente desafectó los bienes inmuebles a que se refería el Decreto Ley N° 253, de 1974, radicándolos definitivamente en el patrimonio del Instituto de Normalización Previsional.

El Decreto Ley N° 253, de 1974, había señalado, en su artículo único, que: "La administración de los bienes y, en especial, de los inmuebles construidos o adquiridos para ser destinados a obras de bienestar social de los empleados particulares activos y jubilados, con los recursos establecidos en las leyes N°s. 16.735, 17.213 y 17.537, será ejercida transitoriamente por el Vicepresidente Ejecutivo de la Caja de Previsión de Empleados Particulares." Agregó que: "En uso de esta facultad podrá dar en arrendamiento estos inmuebles únicamente a los servicios fiscales, semifiscales, de administración autónoma, municipales y, en general, a las reparticiones, organismos y empresas del sector público, para la instalación o funcionamiento de servicios sociales o de utilidad pública que se estimen indispensables poner al servicio de la comunidad, de las personas o instituciones que deban utilizarlos o beneficiarse con ellos." (Énfasis agregado);

OCTAVO: Que la Ley N° 16.735, que aprobó el Presupuesto de Gastos y el Cálculo de Entradas de la Nación, para el año 1968, junto con regular otras materias, dispuso, en su artículo 101°: "Facúltase al Consejo Directivo de la Caja de Previsión de Empleados Particulares, para que, por una sola vez, reparta entre sus imponentes todo o parte del excedente del Fondo de Asignación Familiar del año 1967, sin perjuicio de la reserva legal, y/o destine todo o parte de dicho excedente a financiar un Plan Extraordinario de



Construcción de Edificaciones destinadas a Bienestar Social de los Empleados Particulares imponentes de esa Institución." (Énfasis agregado).



El artículo 10° de la Ley N° 17.213, a su vez, interpretó el aludido artículo 101, declarando que la facultad conferida al Consejo Directivo de la Caja de Previsión de Empleados Particulares por la citada disposición, comprende la de "construir directamente y la de adquirir también edificios ya construidos que sean adecuados a los fines que esas disposiciones legales se refieren; la de efectuar las reparaciones o transformaciones de ellos; la de financiar su alhajamiento e instalación y la de adquirir los bienes necesarios para su equipamiento comunitario." Declaró, asimismo, que "estas obras favorecerán tanto a los imponentes activos como a los pensionados y que ellas podrán efectuarse en bienes o terrenos que se adquirieran para estos efectos o que la Caja aludida poseyera con anterioridad." Concluyó indicando que: "Un reglamento especial que el Presidente de la República dictará en el plazo de 180 días, contado desde la publicación de esta ley en el "Diario Oficial", fijará el estatuto jurídico a que estarán sujetos estos bienes y las construcciones que en ellos se realicen, particularmente en lo concerniente a su dominio y a los órganos o personas encargados de su administración." (Énfasis agregado). El referido plazo de 180 días fue ampliado hasta el 6 de diciembre de 1970 por el artículo 29 de la Ley N° 17.365.

El artículo único de la Ley N° 17.537, a su turno, dispuso que: "La Caja de Previsión de Empleados Particulares destinará los excedentes producidos en el Fondo de Cesantía a que se refiere la ley 7.925 y el 50% de los excedentes de los fondos consultados en el artículo 11° de la ley 15.722, durante los años 1969 y 1970, al financiamiento de las obras indicadas en el artículo 101° de la ley 16.735, modificado por el



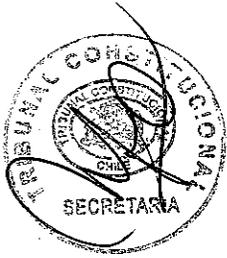
artículo 97° de la ley 16.840, y cuyo alcance fue precisado por el artículo 10° de la ley 17.213. A iguales fines la Caja destinará a partir del 1° de enero de 1972, anualmente, hasta el 1% de los recursos impositivos consultados en el Presupuesto Corriente de la institución." Para idénticos fines se destinaron también los intereses y los valores integrantes del pasivo de la Caja que en esa norma se especificaron, así como las sumas que la misma percibiera de sus deudores hipotecarios en su carácter de aseguradora de los riesgos de desgravamen e incendio en la hipótesis allí señalada.

Puede sostenerse, entonces, que el objeto de las leyes aludidas en el artículo único del Decreto Ley N° 253, de 1974, era disponer que la serie de fondos en ellas mencionados fuera destinado a la construcción de inmuebles o a la adquisición de otros ya construidos para beneficiar a los imponentes activos y pensionados de la Caja de Previsión de Empleados Particulares cuya administración, por así disponerlo el referido decreto ley, debía ser ejercida, en forma transitoria, por el Vicepresidente Ejecutivo de la Caja.

Cabe advertir, con todo, que lo relativo al dominio de esos inmuebles debería ser regulado por el reglamento que dictara el Presidente de la República en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10° de la Ley N° 17.213;

NOVENO: Que el reglamento mencionado en el párrafo anterior fue dictado en virtud del D.S. N° 277, de la Subsecretaría de Previsión Social, de 4 de diciembre de 1970.

La aludida normativa repitió, en su artículo 1°, el beneficio que pretendía entregarse a los imponentes de la Caja de Previsión de Empleados Particulares de acuerdo a los cuerpos legales que ya se han citado. Dispuso esa norma que: "El Consejo de la Caja de Previsión de Empleados Particulares en cumplimiento de las facultades concedidas por el artículo 101° de la ley N° 16.735,





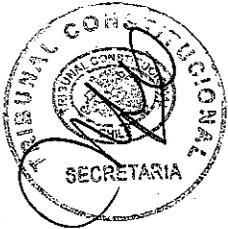
modificado por el artículo 97° de la ley N° 16.840, e interpretado por el artículo 10° de la ley N° 17.213, podrá destinar todo o parte del excedente del Fondo de Compensación de Asignación Familiar del año 1967 a financiar un Plan Extraordinario de Obras de Bienestar Social, o viviendas u hospitales, destinados a los imponentes empleados particulares y a jubilados y pensionados de dicha Institución de Previsión."

El artículo 5° del decreto supremo que se analiza se refirió al dominio de esos inmuebles, tema que había sido precisamente entregado al reglamento por la Ley N° 17.213 indicando que:

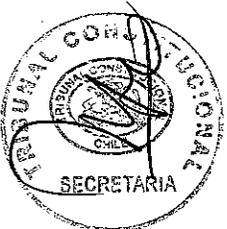
"Los edificios construidos, reparados, o transferidos que se destinen al bienestar social de los empleados particulares, imponentes activos y pensionados de la Caja de Previsión de Empleados Particulares, serán entregados en dominio a la Confederación de Empleados Particulares de Chile, la cual para estos efectos deberá constituirse en corporación de derecho privado en conformidad a las disposiciones del título 33, del Libro I del Código Civil o de la ley especial que con tal objeto se dicte.

Hasta tanto no se constituya la corporación a que se refiere el inciso 1°, los citados edificios o construcciones permanecerán en dominio de la Caja, y su administración será ejercida por una comisión especial, integrada por tres representantes del Consejo de la Caja y por tres representantes de la Directiva de la Confederación de Empleados Particulares de Chile (...). (Énfasis agregado).

El artículo 6° del mismo decreto supremo dispuso que una vez que se hubiese radicado el dominio de los inmuebles aludidos en la Confederación de Empleados



Particulares de Chile, su administración correspondería exclusivamente a ésta, en tanto que su artículo transitorio indicó que mientras no se operara "la transferencia", los gastos originados por la mantención, conservación y funcionamiento de esos inmuebles serían cargados por la Caja a la cuenta "Excedentes de Asignación Familiar Ley N° 16.785.";



DÉCIMO: Que, como puede observarse, el Decreto Supremo N° 277, a que se ha hecho referencia, permitió que los inmuebles construidos o adquiridos con diferentes fondos presupuestarios y destinados a obras de bienestar social de los empleados particulares activos y jubilados, adscritos a la Caja de Previsión de Empleados Particulares, fueran adquiridos en dominio por la Confederación de Empleados Particulares de Chile. Dicha adquisición, no obstante, quedó sujeta a una condición suspensiva: que la referida Confederación se constituyera como corporación de derecho privado de conformidad con las disposiciones del Título XXXIII del Libro I del Código Civil. Cumplida dicha condición, se producirían dos efectos: a) la adquisición del dominio de los inmuebles por parte de la Confederación mediante la respectiva inscripción conservatoria; y b) el traspaso de la administración de esos inmuebles que, hasta ese momento, sería ejercida por la comisión especial mencionada en el artículo 5° del Decreto Supremo N° 277.

Mientras no se cumpliere la condición aludida debía aplicarse lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 5° del Decreto Supremo N° 277, esto, es, los inmuebles respectivos permanecerían bajo el dominio de la Caja de Previsión de Empleados Particulares y su administración seguiría siendo ejercida por la aludida comisión especial;

III. CUESTIÓN PREVIA.

DECIMOPRIMERO: Que el Consejo de Defensa del Estado ha planteado, en estos autos, que las inscripciones

conservatorias de los inmuebles cuestionadas en el juicio ordinario que sustancia el Primer Juzgado Civil de Viña del Mar se practicaron en virtud de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley N° 18.689, lo que también es corroborado en la propia demanda de nulidad de derecho público de la Confederación de Empleados Particulares de Chile acompañada a estos autos por el juez de la causa (páginas 6, 13 y 20 de la demanda);

DECIMOSEGUNDO: Que el aludido artículo 3° indicó:

"Todos los bienes y derechos que pertenezcan a las instituciones previsionales que se fusionan, se entenderán incorporados, por el solo ministerio de la ley, al patrimonio del Instituto de Normalización Previsional.

A requerimiento del referido Instituto, los Conservadores de Bienes Raíces y el Servicio de Registro Civil e Identificación, en su caso, efectuarán las inscripciones y subinscripciones que procedan, las que estarán exentas del pago de derechos e impuestos.";

DECIMOTERCERO: Que, examinada en detalle la demanda de nulidad de derecho público y restitución de inmuebles deducida ante el Primer Juzgado Civil de Viña del Mar y que dio lugar a la gestión pendiente en la que se solicita la inaplicabilidad, puede constatarse que en ningún párrafo de la misma se invoca el artículo 9° de la Ley N° 18.689 como causa de la adquisición del dominio de los inmuebles cuyas inscripciones conservatorias a favor del Instituto de Normalización Previsional (hoy IPS) se solicita anular. Por el contrario, en la demanda se afirma que "el artículo 3° de la Ley 18.689 dispone que los bienes y derechos que pertenezcan a las instituciones previsionales que se fusionan se entenderán incorporados al patrimonio del Instituto de Normalización Previsional y, por lo tanto, la facultad de requerir a los Conservadores de Bienes Raíces y al Servicio de Registro Civil las inscripciones y subinscripciones que procedan,



contemplada en el inciso segundo de esa disposición, sólo podía ejercerla el instituto en la medida que esos bienes pertenecieran a alguna de las instituciones previsionales que se fusionan, cuestión que no ocurría en la especie ya que los inmuebles a que se refiere esta demanda no pertenecían a la Caja de Empleados Particulares a esa fecha, ya que éstos habían sido adquiridos por mi representada en virtud de la ley -Ley 17.213 y Decreto N° 277, publicado en el Diario Oficial de 24 de diciembre de 1970-, tal como se explicó en detalle en el acápite antecedentes de esta demanda, operando la ley como título y modo de adquirir." (Página 21);

DECIMOCUARTO: Que, a mayor abundamiento, en el requerimiento deducido ante este Tribunal, la actora afirma que en el procedimiento que se sigue ante el Primer Juzgado Civil de Viña del Mar, el demandado, luego de hacer referencia al artículo 9° de la Ley N° 18.689, ha sostenido que "desde la fecha de publicación de la ley 18.689 (...) y por el solo ministerio de la ley, todos los bienes muebles e inmuebles que pertenecieran al Fondo de Obras Sociales, entre los cuales se encuentran los que en este libelo se demandan, ingresaron ipso iure al patrimonio de este Instituto, el cual pasó a ser dueño de los mismos." (Fojas 9).

Sin acompañar copia de la contestación de la demanda a que alude, y en una evidente contradicción, la requirente argumenta, más adelante, que "las inscripciones de dominio cuyas cancelaciones se solicitan en el juicio en que incide este recurso no se practicaron por el Instituto invocando la norma cuya inaplicabilidad se solicita. Por el contrario, se invocó el artículo 3° de la ley 18.689 (...). Los oficios que el Instituto demandado dirigió a los respectivos Conservadores de Bienes Raíces se fundamentan en dicha norma (...)." (Fojas 10 y 11);



DECIMOQUINTO: Que, en consecuencia, de los antecedentes acompañados a estos autos, no puede colegirse que el artículo 9° de la Ley N° 18.689 - impugnado en estos autos- revista el carácter decisivo necesario para que pueda prosperar la acción de inaplicabilidad. Esta circunstancia no pudo ser apreciada a cabalidad por la Sala de este Tribunal que pronunció la admisibilidad del requerimiento, pues la demanda que dio origen a la gestión pendiente fue acompañada a estos autos dos meses después de expedido dicho pronunciamiento;

DECIMOSEXTO: Que el razonamiento que precede, en el sentido de acoger la cuestión previa planteada por el Consejo de Defensa del Estado, resultaría suficiente para rechazar el requerimiento deducido por la Confederación de Empleados Particulares. No obstante, el Tribunal estima necesario efectuar una consideración adicional, atendida la naturaleza de control concreto de la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad;

IV. NO SE HA ACREDITADO EL DOMINIO DE LA CONFEDERACIÓN DE EMPLEADOS PARTICULARES.

DECIMOSÉPTIMO: Que, como reiteradamente lo ha sostenido esta Magistratura, la diferencia entre el antiguo recurso de inaplicabilidad de que conocía la Corte Suprema, antes de la reforma constitucional del año 2005, y la acción de inaplicabilidad que hoy se confía al Tribunal Constitucional radica en que, en la actualidad, el examen del conflicto de constitucionalidad presentado debe considerar, necesariamente, los antecedentes de hecho que rodean la gestión pendiente en la que se solicita la inaplicación del precepto legal impugnado. Ello se debe a que la sentencia estimatoria sólo podrá dictarse cuando la aplicación del precepto, en dicha gestión, "resulte contraria a la Constitución." Tal resultado no podrá verificarse si no es a partir del análisis de las circunstancias precisas que rodean la



gestión judicial de que se trata, pues de lo contrario no existiría diferencia entre la inaplicabilidad, como expresión de un control concreto de constitucionalidad, y la declaración de inconstitucionalidad de la ley, como expresión de un control abstracto;

DECIMOCTAVO: Que, en este contexto y de acuerdo a la reseña efectuada en el Capítulo que precede, el conflicto jurídico sometido al juez de fondo apunta, fundamentalmente, a determinar el titular del dominio de los inmuebles a que la respectiva demanda se refiere.



En efecto, debe recordarse que el reglamento de la Ley N° 17.213, contenido en el Decreto Supremo N° 277, de la Subsecretaría de Previsión Social, de 1970, condicionó la adquisición del dominio de los inmuebles construidos, reparados o adquiridos y que se destinaran al bienestar social de los empleados particulares imponentes activos y pensionados de la Caja de Previsión de Empleados Particulares a que la Confederación de Empleados Particulares de Chile se constituyera como corporación de derecho privado en conformidad a las disposiciones del Título XXXIII del Libro I del Código Civil. Puntualizó, al mismo tiempo, que hasta tanto no se constituyera la corporación aludida, dichos inmuebles permanecerían bajo el dominio de la Caja y su administración sería ejercida por una comisión especial.

La Confederación de Empleados Particulares de Chile- que originalmente estaba organizada como entidad sindical- se constituyó como corporación de derecho privado mediante el Decreto Supremo N° 716, del Ministerio de Justicia, de 9 de mayo de 1972, publicado en el Diario Oficial de 10 de junio de 1972. La corporación así creada entendió que, por este solo acto, había adquirido el dominio de los inmuebles que, hasta ese momento, habían pertenecido a la Caja de Previsión de Empleados Particulares, según se ha referido. En la demanda de nulidad de derecho público y restitución de



inmuebles, tenida a la vista por esta Magistratura, afirmó, en este sentido, que "el modo de adquirir en virtud del cual la CEPCH adquirió el dominio de los inmuebles fue la ley y no la tradición, siendo necesaria la inscripción a su nombre como medida de publicidad y de mantención de la historia de la propiedad raíz." (Pág. 21 de la demanda).

Sin embargo, nueve años después de haber obtenido la personalidad jurídica, ésta se cancela por medio del Decreto Supremo N° 356, del Ministerio de Justicia, de 19 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial de 25 de marzo de 1981, disponiéndose, además, que todos los bienes que la Corporación hubiese adquirido hasta entonces pasarían al patrimonio de la ex Caja de Previsión de los Empleados Particulares, de conformidad con el artículo 45 de sus estatutos. Esta circunstancia ha llevado a afirmar al Consejo de Defensa del Estado, en estos autos, que: "a contar de esta última fecha, 25 de marzo de 1981, la corporación requirente traspasó todos sus bienes y patrimonio a favor de la citada ex-Caja, por lo que de manera alguna el artículo 9° impugnado puede haber afectado su derecho de propiedad, ni ser calificado de inconstitucional." (Fojas 151).

Por sentencia del Primer Juzgado Civil de Santiago, en causa Rol N° 3099-99, se resolvió la nulidad del aludido decreto supremo de cancelación de la personalidad jurídica, lo que motivó que el Consejo de Defensa del Estado presentara un recurso de apelación;

DECIMONOVENO: Que todo lo señalado previamente quedó en suspenso a raíz de la conciliación a que arribaron las partes, con fecha 24 de diciembre de 2004, dentro del juicio que sustancia el Primer Juzgado Civil de Viña del Mar bajo el Rol N° 3090-1999, acompañada por la parte requirente a fojas 91, en la cual la Confederación de Empleados Particulares de Chile (CEPCH) y el Instituto de Normalización Previsional (hoy IPS) acordaron que este





último cediera y transfiriera, en dominio pleno y absoluto, los diversos inmuebles allí señalados y a los que se había referido la demanda incoada ante dicho juzgado. Dicha conciliación fue impugnada posteriormente por el Instituto de Normalización Previsional, pretensión que, en definitiva, fue acogida por sentencia de la Excma. Corte Suprema (fojas 111).

Así, al haber fracasado la conciliación que ponía término a la disputa por el dominio de los inmuebles e, indirectamente, a la impugnación del decreto supremo que canceló la personalidad jurídica de la Corporación de Empleados Particulares de Chile, se ha reactivado la controversia por el dominio de los inmuebles que dicha corporación sostiene que le pertenecen.

Prueba palpable de lo afirmado es que el auto de prueba acompañado por el juez que conoce de la gestión pendiente a estos autos incluye, como puntos de prueba, los siguientes: 1.- Titular del derecho de dominio de los inmuebles materia de autos y modo de adquirir de los mismos; y 2.- Si en la especie habría operado la prescripción adquisitiva de los inmuebles a los que se refiere la demanda;

**V.- NO PROCEDE ACOGER EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD
POR ENCONTRARSE PENDIENTE LA DETERMINACIÓN DE LA
TITULARIDAD DEL DOMINIO.**

VIGÉSIMO: Que la Constitución Política asegura, a todas las personas, en su artículo 19, N° 24°, "el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales."

Como se sabe, este derecho fundamental -o derecho "de" propiedad- protege el dominio de aquellos bienes corporales e incorporales que ya se han incorporado al patrimonio de las personas, a diferencia del derecho asegurado en el artículo 19, N° 23°, de la Carta Fundamental, que tutela "la libertad para adquirir el



dominio de toda clase de bienes" o derecho "a" la propiedad;

VIGESIMOPRIMERO: Que la parte requirente ha sostenido, en estos autos, que la aplicación del artículo 9° de la Ley N° 18.689, en la resolución del juicio ordinario que sustancia el Primer Juzgado Civil de Viña del Mar, la priva del dominio de los inmuebles a que se refiere el Decreto Ley N° 253, de 1974, y que fueron destinados, por sucesivas leyes, a fines de bienestar social de los empleados particulares, activos y pasivos, afiliados a la Caja de Previsión de Empleados Particulares de Chile. Tal privación -a juicio de la actora- se habría materializado sin la necesaria expropiación precedida de una indemnización como la que exige la Constitución, además de que le habría impedido ejercer los actos de disposición de los bienes que le pertenecen;



VIGESIMOSEGUNDO: Que esta Magistratura ha fallado que "los menoscabos o detrimentos en el patrimonio no bastan para dar por establecida la infracción constitucional alegada (al derecho de propiedad)." Asimismo, que "el derecho de propiedad sólo puede infringirse cuando alguien es titular del mismo", agregando que mal podría infringirse este derecho cuando la ley establece requisitos al efecto que no se han verificado (STC Rol N° 1266, considerandos 29° y 30°). Igualmente, ha afirmado que "no puede sostenerse que una persona sea titular de propiedad sobre un derecho que se encuentra pendiente por no haberse cumplido los requisitos legales para adquirirlo." (STC Rol N° 1260, considerando 19° del voto por rechazar);

VIGESIMOTERCERO: Que, así, desde un punto de vista estrictamente constitucional y en la medida que, en la especie, se encuentra pendiente ante el juez de fondo la determinación de la titularidad del dominio de los inmuebles que ha dado origen a la demanda respectiva, no



resulta posible sostener que se configure, de modo inequívoco, un derecho de propiedad que pueda ser afectado por la aplicación de un determinado precepto legal como el impugnado en estos autos. Lo anterior debe conducir, necesariamente, al rechazo del requerimiento deducido y así se declarará.

Y VISTO lo dispuesto en los artículos 19, N° 24°, y 93, inciso primero, N° 6°, e inciso undécimo, de la Constitución Política de la República, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,



SE RESUELVE:

1.- Que se rechaza el requerimiento de inaplicabilidad deducido a fojas 1.

2.- Que se pone término a la suspensión del procedimiento decretada en estos autos por resolución de fojas 123, oficiándose al efecto.

3.- Que no se condena en costas a la parte requirente por considerarse que tuvo motivo plausible para requerir.

Redactó la sentencia la Ministra señora Marisol Peña Torres.

Notifíquese, comuníquese, regístrese y archívese.
Rol N° 2683-14-INA.

Marisol Peña Torres
Sra. Peña Torres

[Signature]
Sr. [Name]

[Signature]
Sr. Gervandes



[Handwritten signature]
S. Martínez

[Handwritten signature]
S. Ponce

h

[Handwritten signature]
S. Suárez

[Handwritten signature]
S. Suárez

[Handwritten signature]
S. Bronfman



Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y por sus Ministros señora Marisol Peña Torres y señores Francisco Fernández Fredes, Iván Aróstica Maldonado, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y los Suplentes de Ministros señores Christian Suárez Crothers y Alan Bronfman Vargas.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.

[Handwritten signature]