



2021

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 9308-2020

[1 de junio de 2021]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA FRASE “A CONTAR
DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL DECRETO APROBATORIO
DE LA CUENTA”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 5° DE LA LEY N°
18.900, QUE PONE TÉRMINO A LA EXISTENCIA DE LA CAJA
CENTRAL DE AHORROS Y PRÉSTAMOS Y A LA AUTORIZACIÓN
DE EXISTENCIA DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE AHORRO Y
PRÉSTAMO

CARLOS ALEJANDRO CAMUS DOMÍNGUEZ

EN EL PROCESO ROL C-7045-2020, SOBRE DEMANDA SUBSIDIARIA DE COBRO
DE OBLIGACIÓN LEGAL EN JUICIO DE HACIENDA, SEGUIDO ANTE EL 17°
JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE SANTIAGO

VISTOS:

Con fecha 17 de septiembre de 2020, Carlos Alejandro Camus Domínguez ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase “a contar de la fecha de publicación del decreto aprobatorio de la cuenta”, contenida en el artículo 5° de la Ley N° 18.900, que pone término a la existencia de la Caja Central de Ahorros y Préstamos y a la autorización de existencia de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, en el proceso Rol C-7045-2020, sobre demanda subsidiaria de cobro de obligación legal en juicio de hacienda, seguido ante el 17° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago.



Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Ley N° 18.900, que pone término a la existencia de la Caja Central de Ahorros y Préstamos y a la autorización de existencia de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo

(...)

Artículo 5°. - Para todos los efectos legales, a contar de la fecha de publicación del decreto supremo aprobatorio de la cuenta, serán de cargo fiscal las obligaciones de la Caja y de la Asociación que no alcanzaren a quedar cubiertas por el producido de las liquidaciones, debiendo consultarse los fondos necesarios en el presupuesto de la Nación, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 21, del decreto ley N° 1.263, de 1975.”.

(...)

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Refiere la requirente haber demandado la responsabilidad por falta de servicio del Estado, en razón de los treinta años en que se ha incumplido la obligación de pago de deudas del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (“SINAP”), al que se le puso término por mandato legal de la Ley N° 18.900.

En subsidio a dicha acción, dedujo demanda de cobro de pesos en juicio de hacienda en contra del Fisco de Chile exigiendo la restitución, reajustada y con intereses convencionales y/o legales de sus depósitos y Valores Hipotecarios Reajustables (“VHR”), ambos instrumentos contratados con la asociación “Casapropia” entre diciembre de 1973 y septiembre de 1974 y que fueron asumidos por el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.

Afirma que la asociación Casapropia era parte de “SINAP”, compuesto por una entidad pública superior llamada Caja Central de Ahorro y Préstamo (“CCAP”) y por otras asociaciones privadas.

Explica que el 5 de diciembre de 1973, invirtió la suma de E° 25.000.000 en la asociación Casapropia, adquiriendo una serie de créditos hipotecarios vigentes ante dicha entidad, la que se obligaba a una retrocompra en un plazo –mínimo- de 60 días, con los intereses (6%) y reajustes pactados. Estos instrumentos son los denominados Valores Hipotecarios Reajustables (“VHR”), que eran transables por si solos. Así, al 11 de marzo de 1975, luego de los pertinentes reajustes y algunos giros u operaciones, el saldo en la cuenta de ellos ascendía a E° 135.654.578.

No obstante, poco tiempo después, el gobierno de la época limitó los giros para posteriormente congelarlos, por lo que esos dineros nunca pudieron ser retirados.



Añade que también depositó en una libreta de ahorro de la misma Casapropia, la suma de E° 9.400.000, el 27 de septiembre de 1974, los cuales quedaron en la Libreta N° 38833 (cuenta N° 203773), que no presenta ningún giro, liquidación o modificación posterior a esa fecha, cuestión que demuestra que tampoco pudieron ser retirados del sistema.

Afirma que la intención del legislador fue manifiesta respecto a que el Fisco se hiciera cargo de las obligaciones del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, pero que se estableció una frase en el artículo 5° de la Ley N° 18.900 que supeditó ese traspaso de responsabilidad a la aprobación de la cuenta que debía rendir la Caja Central de Ahorro y Préstamo (CCAP) por parte del Presidente de la República.

Añade que el Contralor General de la República –mediante el Dictamen N° 25.892, de 2018 derechamente constató que, tras 28 años, existe una imposibilidad material de realizar y aprobar la cuenta en comento, señalando que la vía para la obtención de resarcimiento es la jurisdiccional, trayendo a colación justamente las sentencias de inaplicabilidad pronunciadas por el Tribunal Constitucional en la materia.

La obligación legal del Fisco consta en el artículo 5° de la Ley N° 18.900, que establece que serán de cargo fiscal las obligaciones de la Caja y de la Asociación que no alcancen a quedar cubiertas por el producido de las liquidaciones, debiendo consultarse los fondos necesarios en el presupuesto de la Nación.

Señala que en la especie se produce una infracción al art. 19 N° 3 y 24 de la Constitución, en cuanto el precepto impide acudir a justicia para acceder a la restitución de fondos resultando confiscatorio.

La oración *“a contar de la fecha de publicación del decreto aprobatorio de la cuenta”* contenida en el artículo 5° de la Ley N° 18.900, en la práctica actúa como una limitación inconstitucional al deber del Estado de hacerse cargo de las deudas y obligaciones de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo (“ANAP”) y Caja Central de Ahorro y Préstamo (“CCAP”). Ella supedita la respuesta fiscal a las obligaciones del SINAP a la aprobación presidencial de la cuenta, cuestión que priva a los acreedores del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo –incluyendo a ahorristas e inversionistas- de recibir y gozar de dineros propios, lesionando su derecho de propiedad; y haciendo ilusoria la tutela judicial efectiva garantizada por la Constitución.

Explica que tal situación -que ha perdurado por décadas- lesiona además el principio de servicialidad del Estado, poniendo a los ciudadanos al servicio del aparato estatal, en lugar que sea este último el que sirva a las personas.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 22 de septiembre de 2020, a fojas 61 disponiéndose la suspensión del procedimiento. A su



turno, en resolución de fecha 13 de octubre de 2020, a fojas 70, se declaró admisible, confiriéndose traslados de fondo.

Traslado

A fojas 274, evacúa traslado el Consejo de Defensa del Estado, solicitando el rechazo del requerimiento

Previo a solicitar el rechazo del libelo efectúa las siguientes aclaraciones:

En primer lugar, refiere que no es efectivo que el llamado Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo haya asumido la obligación de restituir las inversiones realizadas en la Asociación Casapropia, al que se le habría puesto término por la Ley N° 18.900. Cada una de las Asociaciones de ahorro y préstamo, que fueron creadas por particulares, constituía una empresa singular e independiente de las demás, sin que existiera entre ellas una suerte de unidad jurídica ligada en la realización de sus respectivos giros. Así lo demuestran los artículos 15 y siguientes de la ley N° 16.807, y en especial, los artículos 31 y 32 de la misma. Para que dichas obligaciones fueran asumidas por la segunda, era requisito que así se acordara expresamente por ambas entidades y cumpliendo las formalidades que el mismo precepto establecía.

Tampoco es efectivo que la Ley N° 18.900 haya puesto término al Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. Fueron las propias asociaciones de ahorro y préstamo las que mediante sucesivos acuerdos de fusión entre ellas fueron poniendo término a la existencia de cada una, hasta llegarse a la creación de la última, denominada Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo. La mencionada ley no puso término a ningún sistema, sino sólo a la autorización de existencia de la señalada asociación.

Igualmente refiere que carece de realidad la afirmación del requerimiento en cuanto a que *“poco tiempo después, el gobierno de la época limitó los giros para posteriormente congelarlos, por lo que los dineros nunca pudieron ser retirados”*. Indica que ellas constituyen aseveraciones genéricas y que, en cualquier caso, el Fisco ha controvertido la versión de la demandante en la gestión *sub lite*.

Añade que es aventurada la imputación de que el Estado se haya apoderado *“de los dineros de miles de personas amparado en su propia negativa de aprobar la cuenta”*. Por el contrario, para que las asociaciones continuaran funcionando y pudieran responder de sus obligaciones para con los ahorrantes, el Estado les otorgó cuantiosos préstamos durante largos años.

Señala como inaceptable que, para configurar la constitucionalidad de un precepto legal, como el artículo 5° de la Ley N° 18.900, se recurra a leyes dictadas con posterioridad, en este caso a la Ley N° 19.299, de 1993, como se hace en el capítulo 2.1.5 del texto del requerimiento. Esa ley N° 19.299, posterior en más de tres años a la N° 18.900, se dictó por razones de interés público, especialmente por la necesidad de volver a las arcas fiscales parte del monto de los préstamos que el Estado había hecho



a las asociaciones para que financiaran, en beneficio de los ahorrantes, el cumplimiento de sus obligaciones, y cuya existencia y monto estaban claramente determinados.

En cuanto al fondo del libelo, solicita que este sea desestimado, en virtud de las siguientes consideraciones:

No es efectivo que la condición establecida en el precepto citado sea una condición meramente potestativa, como se sostiene en el requerimiento de inaplicabilidad.

La condición que impone la ley en el citado art. 5°, consistente en que el Fisco se haga cargo de las deudas de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo desde la publicación en el Diario Oficial del decreto aprobatorio de la cuenta de su liquidación, no es una condición meramente potestativa sino una condición simplemente potestativa, pues depende de un hecho, la aprobación de la cuenta por Decreto Supremo. Esta condición es perfectamente válida, como lo dispone el artículo 1478, inciso segundo, del Código Civil que establece que: *“Si la condición consiste en un hecho voluntario de cualquiera de las partes, valdrá”*.

El Presidente de la República no tiene ni ha tenido, la obligación de aprobar la cuenta de la liquidación de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, puesto que toda cuenta rendida puede ser aceptada, o igualmente puede ser rechazada. En este caso ha sido imposible dictar el decreto supremo aprobatorio de la cuenta porque, como la documentación entregada por la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo no ha permitido determinar cuáles son sus obligaciones pendientes, ni mucho menos quienes son los ahorrantes que tendrían la calidad de acreedores de la misma, por las graves deficiencias de la contabilidad que la asociación puso a disposición del liquidador.

En consecuencia, cabe concluir que no nació ni pudo nacer para el requirente el derecho de reclamar del Fisco el pago del supuesto crédito que, por los depósitos que habría efectuado en los años 1973 y 1974, dice haber adquirido contra la Asociación de Ahorro y Préstamo Casapropia, la que dejó de existir en el año 1978, al fusionarse con otros organismos del mismo género.

Además, afirma que la oración cuestionada el artículo en examen no afecta los derechos sobre los dineros de que sería titular el requirente. El dinero del ahorrante se vio afectado por el colapso y posterior liquidación de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Dichos ahorros fueron efectuados con entes privados, asumiendo el Estado únicamente la obligación de manera subsidiaria y sujeto a una condición.

El derecho de dominio que el actor tenía sobre su depósito primitivo no lo afectó el artículo 5° de la Ley N° 18.900 dado que el titular de la obligación de restitución de tales dineros era la Asociación de Ahorro y Préstamo Casapropia, que ni siquiera es mencionada por la referida disposición legal. Por lo mismo, no existe



una vulneración del artículo 19 N° 2 de la Constitución en lo que se refiere a la igual protección de los derechos del requirente.

En suma, la oración impugnada del precepto en cita no priva al requirente de su propiedad sobre el depósito de dinero y sus Valores Hipotecarios Reajustables, pues un precepto que concede un nuevo derecho, aunque esté sujeto a condición, no priva a quien se le concede de propiedad ni puede afectar su estatuto constitucional.

Por último, afirma que la disposición cuestionada no resultará decisiva en la resolución del asunto ventilado en la gestión sub lite. El presente requerimiento se ha incoado únicamente respecto de la acción de cobro de pesos interpuesta subsidiariamente a la acción de indemnización de perjuicios, deducida en lo principal. La única diferencia entre ambas acciones es que en la demanda principal se pretende una indemnización por la falta de servicio en que habría incurrido el Estado de Chile al no aprobar la cuenta que se establece como requisito, en el artículo 5° de la Ley N° 18.900, para la devolución de los dineros de los ahorrantes.

Siendo así, ha de concluirse inequívocamente que el precepto cuya inaplicabilidad se solicita no tiene efecto decisorio para la resolución de la litis porque lo que se busca obtener con la demanda subsidiaria es lo mismo que lo que se pretende con la acción principal planteada.

Por lo anterior solicitas el rechazo del requerimiento deducido.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 1 de abril de 2021 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos por vía remota de la parte requirente, del abogado Gerardo Ramírez González, y de la abogada María Eliana Ricke Gebauer, por el Consejo de Defensa del Estado. Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator de la causa.

CONSIDERANDO:

CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: Que, en la especie, se impugna el artículo 5° de la Ley N° 18.900, en la parte que seguidamente se destaca: “Para todos los efectos legales, **a contar de la fecha de publicación del decreto supremo aprobatorio de la cuenta**, serán de cargo fiscal las obligaciones de la Caja y de la Asociación que no alcanzaren a quedar cubiertas por el producido de las liquidaciones, debiendo consultarse los fondos necesarios en el presupuesto de la Nación, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 21, del decreto ley N° 1.263, de 1975”.



Ocurre que, en la demanda de indemnización de perjuicios por responsabilidad del Estado y cobro de obligación legal en juicio de hacienda, que sirve de base a este proceso, la requirente ha solicitado la devolución de ciertas sumas de las que es acreedor en una Asociación de Ahorro y Préstamo, cuya continuadora legal fue la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo y luego la Caja Central de Ahorros y Préstamos, la que -a su vez- fue sucedida por el Fisco en conformidad a la citada ley;

SEGUNDO: Que, este Tribunal ha acogido requerimientos de inaplicabilidad en contra de todo o parte del artículo 5° de la Ley N° 18.900 (STC Roles N°s 944-2008 y 2793-2015). Esta Magistratura, además, se pronunció mayoritariamente por hacer lugar a una acción de inconstitucionalidad presentada en contra del precepto hoy reprochado, la que no fue acogida -únicamente- por no alcanzarse el cuórum necesario para tal efecto (STC Rol N° 2800-2015).

Fruto del acervo de decisiones favorables a la inconstitucionalidad del precepto, en lo sucesivo, se exponen los principales argumentos que se emitieron en las antes singularizadas sentencias, todo con el fin de evidenciar la disconformidad de la norma impugnada con los artículos 1°, inciso cuarto, y 19 N° 24 de la Constitución Política de la República;

TERCERO: Que, en aquellos pronunciamientos judiciares se analizaron las sucesivas leyes que crearon, modificaron y suprimieron el llamado Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, hasta desembocar en la Ley N° 18.900. Luego, se razonó que, en principio, este devenir legislativo no podría entenderse ni aplicarse en el sentido de haber querido suspender las funciones de garante que -sin solución de continuidad- en él siempre tuvo el Estado a través de los indicados sujetos de derecho público, la Caja Central y el Fisco.

De igual modo, se definió que el hecho de reconocerse la presencia de una "condición" en el artículo 5° cuestionado, cuyo cumplimiento pende de la sola voluntad del Jefe de Estado, implica la inconstitucionalidad de la norma precitada, al dar por resultado un efecto que no admite la Carta Fundamental. Cual es que un objetivo de bien común, consistente en garantizar el término regular del sistema, habría de quedar indefinidamente postergado hasta que medie una decisión de la propia autoridad responsable, dejando -de paso- en un virtual estado de receso el derecho de propiedad involucrado, al vaciarlo de contenido práctico y privarlo de eficacia real;

NORMAS QUE DISPONEN LA MOROSIDAD DEL FISCO

CUARTO: Que, la ley delegatoria N° 13.305 y el consecuente DFL N° 205 de 1960, concibieron que el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo debía operar a través de unos "organismos privados", que fueron las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, quienes quedaron sujetas a la supervisión de "un organismo autónomo", que fue la Caja Central de Ahorros y Préstamos en su carácter de servicio descentralizado de la



Administración del Estado, el que contaba -a su turno- con “la garantía y control del Estado”.

Donde la alusión al “Estado” debe entenderse hecha al Fisco, bajo cuya personalidad actúa el Ministerio de Hacienda, por ser esta secretaría de Estado la encargada de brindar al sistema la requerida garantía y control superior, especialmente en el ámbito patrimonial o financiero (Sobre la concepción del fisco en esa época, como sujeto jurídico del Estado obrando, especialmente, en el ámbito patrimonial, Alejandro Silva Bascuñán, “Tratado de Derecho Constitucional”, tomo II, año 1963, pág. 279, y Eduardo Soto Kloss, “Derecho Administrativo. Bases Fundamentales”, tomo II, 1996, pág. 156).

QUINTO: Que, posteriormente, el DL N° 3.480, de 1980, ordenó que todas las asociaciones de Ahorro y Préstamo se fusionaran en la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, quien pasaría a ser su sucesora legal (artículo 7°).

Sin perjuicio de lo cual, continuó vigente esa “garantía y control del Estado” que -como presupuesto inalterable del sistema- estableció la Ley N° 13.305 (artículo 211), y que el DFL N° 205 (ahora Ley N° 16.807) cristalizó de las diversas maneras que explicaron los considerandos 7° y 8° de la STC Rol N° 2793, y 12° y 13° de la STC Rol N° 2800, todas indicativas de que el Estado fungía un rol garantizador respecto a la continuidad y regularidad del sistema;

SEXTO: Que, con el objeto de hacer efectiva la responsabilidad final, los artículos 1° al 5° de la Ley N° 18.900 se ordenaron en la forma de un lógico itinerario, donde este último precepto es el que “cierra el cuadro”, al consagrar que al Fisco le asiste “la obligación de devolver a los ahorrantes todo su patrimonio” (historia del establecimiento de la Ley N° 18.900, boletín N° 1124-05, pp. 226-227).

De esta manera, el artículo 1° puso fin a la autorización de existencia que tenía la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, cuyos derechos, obligaciones y patrimonio pasaron a la Caja Central de Ahorros y Préstamos, a efectos de que ésta liquidara los activos y pasivos de ambas entidades y así poner término definitivo a sus propias actividades, dentro del plazo de tres meses.

El artículo 2° estatuyó las atribuciones y obligaciones que tendría, durante ese lapso, la Caja Central en vías de extinción, tales como concluir las operaciones pendientes de ella y de la Asociación y liquidar sus patrimonios, así como liquidar las cuentas con terceros y pagar las deudas de la Caja y de la Asociación;

SÉPTIMO: Que el artículo 3°, a continuación, preceptuó que la Caja Central debía cesar en funciones dando cuenta de su cometido al Presidente de la República, haya o no finiquitado las liquidaciones, acompañándole un inventario de todos los derechos y obligaciones y patrimonio de las dos organizaciones.

El inciso primero de este artículo 3° de la Ley N° 18.900, siguiendo varios precedentes legislativos que reglaron la desaparición de otros organismos estatales,



como el DL N° 3.659, de 1981, que puso término a la Empresa de Transportes Colectivos del Estado (artículo 6°), y la Ley N° 18.400, relativa a extinción de LAN-Chile (artículo 11), añadió que “si la cuenta no fuere aprobada, la Caja deberá continuar funcionando para el sólo efecto de subsanar totalmente las observaciones y reparos formulados a aquélla dentro del plazo que le fije el Presidente de la República”;

OCTAVO: Que, sobre este último aspecto, es indispensable considerar que el Presidente de la República expresa sus determinaciones formalmente, a través de decretos supremos debidamente tramitados (STC roles N°s 1849, 2253, 2793), como resguardo de un fiel y exacto cumplimiento de las normas constitucionales y legales que aplican, lo que incluye su toma de razón en la Contraloría General de la República, amén de su publicación o notificación a quienes tocasen.

Ello, porque en este proceso no se ha acompañado algún acto de esa naturaleza, constitutivo de reparos u observaciones a la cuenta que habrá presentado en su oportunidad la Caja Central, con indicación de un plazo preciso para subsanarlos. Circunstancia que permite suponer que se dieron por cumplidas todas las condiciones previstas por el inciso primero del artículo 3° de la Ley N° 18.900, e inferir que dicho servicio público -la Caja Central de Ahorros y Préstamos- dejó de tener existencia legal, en el momento previsto por el artículo 1° de la misma ley;

NOVENO: Que el inciso segundo del citado artículo 3° exigió que “La aprobación de la cuenta será efectuada por el Presidente de la República mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Hacienda, que deberá publicarse en el Diario Oficial”.

Tampoco este decreto presidencial aparece dictado hasta el momento, por insuficiencia de la documentación de respaldo, según dan cuenta numerosos dictámenes pronunciados en la materia por la Contraloría General de la República (17.317, de 2001; 14.563, de 2003; 41.240, de 2006; 33.871, de 2009; 5.522, de 2012; y 25.892 de 2018, entre otros). Aunque no se sabe que el Estado haya implementado algún procedimiento que -con acopio de mayor información- permita reconstruir la calidad de ahorrante, con depósitos captados por el sistema que aún no han sido reembolsados, aplicando las normas de la Ley N° 19.880 sobre bases generales de los procedimientos administrativos (artículos 34 y 35), o al modo como se hizo -por ejemplo- en las leyes N°s. 19.234 (artículo 7°) y 19.253 (artículo 3°);

DÉCIMO: Que, en consonancia con la asunción por el Fisco de las deudas del sistema, especialmente con sus ahorrantes, el inciso primero del artículo 4° de la Ley N° 18.900 preceptuó que “el producto neto de la liquidación de la Caja y de la Asociación será ingresado a rentas generales de la Nación”, lo que se habría producido en la práctica, incluyendo todo el remanente de los depósitos recaudados originalmente por la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo y sus antecesoras.



El inciso segundo previó que todos los bienes no enajenados o liquidados por la Caja en extinción, debían transferirse por el solo ministerio de la ley al Fisco, “desde la fecha de publicación del decreto que se menciona en el artículo anterior”, eso es, de aquel acto aprobatorio de la cuenta rendida por dicha Caja Central.

Empero, no obstante faltar tal decreto supremo, según se explicó en el considerando anterior, obviando esta omisión, de todos modos la Ley N° 19.229 (artículo 1°) ordenó que pasaran al dominio fiscal, de pleno derecho, los bienes raíces y la cartera de créditos hipotecarios que quedaron a la liquidación de la Caja Central y de la Asociación Nacional;

DECIMOPRIMERO: Que, tal como pasaron al Fisco los depósitos captados por el sistema, además de los bienes raíces y los créditos hipotecarios de la Asociación Nacional y de la Caja Central, de igual manera el artículo 5° de la Ley N° 18.900 ordenó al Fisco asumir las obligaciones pendientes del sistema, ya porque no alcanzaron a pagarse durante la previa liquidación, ya porque no alcanzó a finiquitarse esta liquidación.

Una interpretación diría -en este contexto- que el Fisco sucedió a la Caja Central y a la Asociación Nacional, inmediatamente al término de la primera, de modo que sobre él pesaría en la actualidad la obligación de reembolsar los ahorros reclamados, sin más trámites.

No teniendo incidencia alguna, a este respecto, la falta del decreto aprobatorio de la cuenta presentada por la Caja Central antes de desaparecer, sea porque la omisión de este trámite de buen orden administrativo interno no puede empecer a los acreedores, sea porque tal decreto sólo tuvo por objeto delimitar con cargo a qué recursos el Fisco debe pagar las deudas dejadas por la Caja Central y por la Asociación Nacional, si con los bienes que quedaron producto de sus liquidaciones o con nuevos recursos fiscales;

DECIMOSEGUNDO: Que otra interpretación -oficial ahora- dice que en el citado artículo 5° subyace una condición: en su virtud el Fisco habría contraído una obligación condicional y nueva que nada tiene que ver con el deber de restitución que pesaba sobre la Asociación Nacional y la Caja Central (fs. 281). El Fisco -en esta apreciación- adquiriría la calidad de obligado sólo cuando dicte aquel decreto que requiere para sí mismo, a fin de conocer con certeza cuál es el monto de los compromisos que asume y quiénes son aquellos ahorrantes que no recibieron sus dineros en devolución. Pero, se dice, hasta que no emita tal decreto el Ministerio de Hacienda, el Fisco no responde de obligación alguna por este concepto, lo que deja a los ahorrantes insatisfechos en un indefinido estado de espera.

Así resulta de la gestión judicial pendiente en esta causa, donde la requirente adjunta antecedentes de fecha 5 de diciembre de 1973 (fs. 43), y de fecha 27 de septiembre de 1974 (fs. 47-49) en que constan ciertos saldos a su favor en la Asociación de Ahorro y Préstamo “Casapropia”, pretendiendo de los tribunales ordinarios de



justicia la devolución de tales acreencias a través del cobro al Fisco. Sin controvertir ese hecho, para negar tal restitución el Fisco ha invocado la falta del decreto señalado, circunstancia que se prolonga desde hace casi tres décadas y sin indicios de alguna próxima solución.

Es esta condición suspensiva, pues, cuya ocurrencia se encuentra supeditada a la sola voluntad del propio Estado obligado, lo que fuerza declarar inaplicable la norma objetada, por causar un resultado inconstitucional. Concretamente, al afectar dos conceptos básicos de convivencia jurídica entre gobernantes y gobernados que exige la Carta Fundamental, cuales son el respeto efectivo a los derechos de las personas y la concepción de que las normas legales se expiden para realizar verazmente el bien común general;

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA MOROSIDAD DEL FISCO

DECIMOTERCERO: Que, si en la materia la ley encomendó una función al Fisco, es porque existe una necesidad pública comprometida, a ser satisfecha en forma continua y permanente, sin interrupciones, conforme al principio de servicialidad del Estado que emana del artículo 1º, inciso cuarto, de la Constitución y del artículo 3º, inciso primero, de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado. Necesidad Pública que desde 1960 con el DFL N° 205, hasta 1990 con la Ley N° 18.900, se identifica con la “garantía y control del Estado” respecto al inicio, desarrollo y cierre definitivo de un sistema donde se encontraban comprometidos la confianza y los intereses de toda la sociedad.

Razón por la cual no procede disponer que el Fisco habría de devolver los dineros a los depositantes sólo cuando él mismo determine dictar un decreto supremo al respecto, por cuanto tal condición suspensiva meramente potestativa del deudor, priva de toda eficacia a esas obligaciones legales impuestas al Estado en aras del interés de la comunidad;

DECIMOCUARTO: Que la Constitución de Chile sólo permite una única manera de privar a las personas de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio: la ley general o especial que autorice tal expropiación, por causa de utilidad pública o de interés nacional calificada por la misma ley, y previo pago de las indemnizaciones que correspondan (inciso 3º del citado artículo 19, N° 24), requisitos que no satisface el artículo 5º de la Ley N° 18.900, en la parte impugnada.

Comoquiera que la Ley N° 18.900 vino a complementar la reseñada legislación sectorial precedente, a objeto de terminar el sistema y garantizar la devolución de sus ahorros a los depositantes impagos, su artículo 5º -en la parte reclamada- infringe el artículo 19, N° 24, de la Constitución Política;



DECIMOQUINTO: Que, finalmente corresponde precisar que el derecho a la acción, como parte de un debido proceso, justo y racional, tiene por propósito permitir hacer valer la obligación de los tribunales de conocer, juzgar y resolver una determinada pretensión. Ello, retrotrae a la pregunta inicial de cuál sería el “derecho comprometido” en este caso. Esto es, el derecho a la acción tiene por objetivo trasladar a otro derecho para que sea tutelado en sede judicial.

Por ello sería incompleto pues no resuelve la médula de la cuestión presentada, hacer recaer la vulneración a la Carta Fundamental solamente en su artículo 19 N° 3, inciso sexto, desde que ello elude el fondo de la controversia, la que se materializa en el derecho de propiedad;

CONCLUSIONES

DECIMOSEXTO: Que las razones anotadas son suficientes para determinar que las expresiones “a contar de la fecha de publicación del decreto aprobatorio de la cuenta”, contenidas en el artículo 5° de la Ley N° 18.900, de la manera como se han entendido y aplicado, en este caso concreto producen un efecto contrario a lo dispuesto en los artículos 1°, inciso cuarto, y 19, numeral 24 de la Carta Fundamental, y así se declarará en consecuencia.

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

SE RESUELVE:

- I. QUE SE **ACOGA** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARA LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FRASE “A CONTAR DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL DECRETO APROBATORIO DE LA CUENTA”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 5° DE LA LEY N° 18.900, QUE PONE TÉRMINO A LA EXISTENCIA DE LA CAJA CENTRAL DE AHORROS Y PRÉSTAMOS Y A LA AUTORIZACIÓN DE EXISTENCIA DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE AHORRO Y PRÉSTAMO, EN EL PROCESO ROL C-7045-2020, SEGUIDO ANTE EL 17° JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE SANTIAGO. OFÍCIESE.



II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE

PREVENCIÓN

La Ministra señora **MARÍA PÍA SILVA GALLINATO** previene que está por declarar la inaplicabilidad del precepto legal impugnado pero por motivos distintos a los enunciados en el voto por acoger contenido en la presente sentencia, en razón de las consideraciones que en seguida pasa a exponer:

1°. Además de los antecedentes sobre el marco normativo que reguló el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo hasta su término, y que fueron dados a conocer por esta Magistratura en las sentencias previas de inaplicabilidad del mismo precepto que ahora se impugna (STC Roles Nos. 944 y 2793) y de la recaída en el proceso de inconstitucionalidad de dicha norma (STC Rol N° 2800),- han de tenerse presente las siguientes circunstancias de hecho relacionadas con la gestión judicial pendiente que da origen al presente requerimiento de inaplicabilidad:

a) Dentro de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, conformantes del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP), se encontraba Casapropia. En ella el requirente, señor Carlos Camus, invirtió la suma de E° 25.000.000 en diciembre de 1973, adquiriendo para sí una serie de VHR, obligándose Casapropia a una retro compra en un plazo –mínimo- de 60 días, con los intereses (6%) y reajustes pactados. Al 11 de marzo de 1975, luego de algunos giros u operaciones, el saldo en su cuenta de VHR ascendería a E° 135.654.578.

b) El 27 de septiembre de 1974 el señor Camus depositó en una libreta de ahorro de la misma Casapropia la suma de E°9.400.000.-. Tal libreta no presentaría ningún giro, liquidación o modificación posterior a esa fecha, encontrándose depositados en ella, a abril de 1975, la suma de E° 25.369.159.-.

c) Por Decreto Ley 1069, de junio de 1975, se limitaron los giros y retiros de VHR a un máximo mensual de E° 500.000, autorizándose al presidente de la CCAP para emitir Bonos Hipotecarios Reajustables (“BHR”) con vencimiento a 5 años, con el propósito de ofrecerlos preferentemente en canje a los titulares de los VHR, sin que el requirente aceptara tal canje.

d) El Decreto Ley N° 3.840, de 1980, declaró a la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo (ANAP) como sucesora legal de las antiguas asociaciones, entre ellas, de Casapropia.

e) En mayo de 2020, y ante el 17° Juzgado Civil de Santiago, el requirente interpuso demanda de responsabilidad por falta de servicio en contra del Fisco de Chile, “en razón de los treinta años en que Fisco de Chile ha fallado en cumplir las obligaciones impuestas por la ley, esto es, aprobar la cuenta y hacerse cargo de las deudas del SINAP” (fs. 100-101). En subsidio de dicha acción, dedujo demanda de



cobro de pesos en juicio de hacienda en contra del mismo Fisco para exigir la restitución, reajustada y con intereses convencionales y/o legales, de los dineros que tenía en VHR y en la libreta de Ahorro de la Asociación de Ahorro y Préstamo "Casapropia".

2°. Para comprender la falta de servicio a que alude el señor Camus en su demanda principal ante el 17° Juzgado Civil de Santiago, cabe recordar algunas normas que el legislador estableció, a través de la ley N° 18.900, mediante las cuales puso término tanto a la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo (ANAP) como a la Caja Central de Ahorros y Préstamos (CCAP). Dicha ley se dispuso que dicha Caja debía liquidar tanto sus activos y pasivos como los de la ANAP dentro del plazo de tres meses (art. 1 y 2), poniendo término a sus funciones la CCAP al dar cuenta de su cometido. Tal cuenta debía ser sometida a la consideración del Presidente de la República por medio de su Ministro de Hacienda para ser aprobada mediante decreto supremo; si no fuera aprobada, continuaría funcionando la CCAP para el solo efecto de subsanar las observaciones y reparos formulados (art. 3), disponiendo el artículo 4° de la ley que el producto neto de la liquidación de la CCAP y de la ANAP sería ingresado a rentas generales y los bienes no enajenados o liquidados se entenderían transferidos al dominio del Fisco a contar de la publicación del señalado decreto supremo.

Mientras tanto, el precepto legal impugnado establece que: "Para todos los efectos legales, a contar de la fecha de publicación del decreto supremo aprobatorio de la cuenta, serán de cargo fiscal las obligaciones de la Caja y de la Asociación que no alcanzaren a quedar cubiertas por el producido de las liquidaciones, debiendo consultarse los fondos necesarios en el presupuesto de la Nación, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 21, del decreto ley N° 1.263, de 1975" (artículo 5°).

3°. Entonces, si bien de acuerdo al artículo 3° de la Ley N° 18.900 la cuenta debe ser aprobada por decreto supremo, lo cierto es que la condición meramente potestativa que establece el artículo 5° en la parte antes subrayada impide a los titulares de derechos cobrar sus acreencias al Fisco como consecuencia de que, hasta el día de hoy, no se ha dictado el decreto aprobatorio de la cuenta, lo cual constituye una falta de servicio que el requirente alega como demanda principal en el juicio que sigue en contra del Fisco de Chile.

4°. Cabe además recordar que la cuenta prescrita en el artículo 3° sólo era necesaria para hacer efectiva la garantía estatal, pero fue obviada para que el Fisco se hiciera dueño de los bienes raíces y créditos de la SINAP, ya que por decisión de la ley N° 19.299, que modificó la ley N° 18.900, se dispuso, por el solo ministerio de la ley, el traspaso al Fisco de sus activos. De este modo, como señaló el mensaje que acompañó al proyecto respectivo, se consideró "necesario que el Fisco asuma por de pronto algunos derechos y obligaciones pendientes de las entidades disueltas, sin esperar la total aprobación de la cuenta de las liquidaciones, en pro de la defensa de los intereses fiscales".



5°. Conviene anotar también que, con posterioridad a que esta Magistratura declarara la inaplicabilidad de la frase impugnada del art. 5 de la ley 19.800 en la sentencia Rol N° 944, la Corte Suprema rechazó el recurso de casación en el fondo - que constituía la gestión pendiente- por no haberse denunciado en éste la infracción a dicho precepto y 2793).

Por otra parte, en relación a la STC Rol N° 2793 -que constituye la segunda ocasión en que se acogió un requerimiento de inaplicabilidad en contra del precepto ahora también cuestionado- el recurso de protección presentado por la requirente Olga de las Mercedes Gaete Valenzuela en contra de la Tesorería General de la República, constitutivo de la gestión judicial entonces pendiente, fue rechazado por la Corte de Apelaciones de Talca (rol 2495-2014), estimando que la Tesorería actuó dentro de sus atribuciones legales al rechazar la solicitud de devolución de sus ahorros, sin que dicha Corte se hiciera cargo de la inaplicabilidad declarada por el Tribunal Constitucional (sentencia de 3 de diciembre de 2015).

6°. Pues bien, posteriormente, el representante de la misma señora Gaete Valenzuela -ya encontrándose ella fallecida- interpuso un nuevo recurso de protección, esta vez ante la Corte de Apelaciones de Santiago y deducido en contra del Ministerio de Hacienda y de la Presidente de la República (rol 40221-2017), el cual fue declarado inadmisibles por dicha Corte. Sin embargo, apelada la resolución respectiva ante la Corte Suprema, ésta se pronunció sobre el fondo (Rol 1402-2018) para acoger el recurso de protección sólo en cuanto se dirigía en contra del Ministro de Hacienda, autoridad que, para cumplir con la obligación que le impone el artículo 3 de la Ley 18.900, debió someter a la consideración del Presidente de la República la cuenta presentada por la Caja Central de Ahorro y Préstamo, para que éste pudiese pronunciarse a su respecto, considerando que, al no haberlo hecho, tal omisión vulnera el derecho de la ahorrante a que se determine si tiene derecho o no a la devolución de los fondos adeudados (c. 9°).

Luego de que la Corte de Apelaciones decretara el cúmplase de esta última sentencia, de que en varias ocasiones el recurrente insistiera en ello y de que el 9 de mayo de 2019 se instara al Ministerio de Hacienda a cumplir el fallo “dentro de trigésimo día, bajo apercibimiento de aplicar algunas de las sanciones previstas en el numeral 15° del Auto Acordado Sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales”, se acompañó al proceso el Ord. N° 1149, de 12 de junio de 2019, emitido por el entonces Ministro de Hacienda Felipe Larraín y dirigido al Presidente Sebastián Piñera, mediante el cual somete a su consideración la situación de la cuenta de las liquidaciones efectuadas por la CCAP.

En tal documento explica que el Ministerio tuvo conocimiento de la liquidación de los activos y pasivos de la SINAP por parte de la CCAP, organismo que rindió cuenta al Ministro de Hacienda (s) de la época, Jorge Rodríguez Grossi, con fecha 28 de mayo de 1990; que por oficio Ordinario N° 2158/2109, de 27 de diciembre de 1991, éste rechazó la cuenta; que el entonces Presidente Patricio Aylwin (a través



de Oficio Pres.Rep (O) N° 92/1760, de 9 de abril de 1992) ordenó dar curso a los estudios necesarios para subsanar las observaciones y reparos detectados; que a través de Oficio Ordinario N° 469/522 de 9 de abril de 1995 del Ministerio de Hacienda, se elevó al Presidente de la República de la época el ajuste de la referida cuenta rendida por el órgano liquidador de la Ex CCAP, informándose que persistían los reparos que impedían la dictación de un acto terminal fundado por parte de la primera autoridad de la nación; y, en fin, que el 25 de mayo de 1998, mediante Oficio Ord. N° 496, la Tesorería General de la República comunicó al Ministerio de Hacienda su respuesta final, señalando que respecto de los pasivos de la CCAP consistentes en pagarés reajustables, valores hipotecarios reajustables y ahorro libre, la insuficiencia e inconsistencia de la información proporcionada por los liquidadores de la CCAP, y pese a haberse realizado todas las pruebas de validación posibles, impide siquiera “proponer alternativas de solución, al no contar con antecedentes válidos de las cuentas de pasivos involucradas, esto es, una dimensión real de los pasivos a asumir por el Fisco, en cuanto a su magnitud y a la identificación de los correspondientes acreedores”. Como consecuencia de todo lo anterior, el Ministro Larraín afirma finalmente que “cumple con informar a S.E. que existe, por cierto, una imposibilidad de verificar los supuestos legislativos contenidos en los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.900, necesarios para la dictación del acto administrativo de aprobación de la cuenta de la CACAP y ANAP por parte del Presidente de la República, así como para que el Fisco asuma y de solución de continuidad a las obligaciones derivadas del SINAP” (fs. 59). En definitiva y pese que el recurrente pidió tener presente que no sea había cumplido la sentencia de la Corte Suprema, por resolución de 10 de febrero de 2020, la Corte de Apelaciones resolvió que “atendido lo informado por el Ministerio de Hacienda, no ha lugar, a lo solicitado, sin perjuicio de otros derechos”.

7°. Como resulta de las explicaciones dadas por el Ejecutivo, resulta entonces que, por una parte, el Ministro de Hacienda sometió en su momento la cuenta rendida y rechazada por él mismo al Presidente de la República y, por otra parte, informa que existe una imposibilidad de verificar que se cumplan los supuestos necesarios para que el Jefe de Estado dicte el decreto que apruebe la cuenta de la CCAP que sometió nuevamente a su consideración. De ello resulta que la vía administrativa para aprobar dicha cuenta se encuentra en el hecho agotada.

8°. Diversos otros recursos de protección seguidos ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dirigidos asimismo contra el Ministro de Hacienda con argumentos similares a los plasmados en el que dio origen a la causa rol 1402-2018, han sido rechazados (roles Nos. 77526-2018, 80.691-2018, 4108-2019, 8860-2019, entre otros). En las sentencias pertinentes se señala o que eran extemporáneos o que tal Ministro había dado cumplimiento a su obligación de someter al Presidente de la República la cuenta rendida por el organismo liquidador.

Sin perjuicio de lo anterior, la sentencia de la misma Corte, de 6 de enero de 2020, acogió un recurso similar, reiterando los mismos fundamentos que tuvo la Corte



Suprema al fallar en la causa rol 1402-2018. No obstante, al conocer de la apelación formulada por el Consejo de Estado, que insiste en que es la sujeción a la aprobación de la cuenta de la CCAP lo que le ha impedido cumplir con su obligación legal de hacerse cargo de las deudas del SINAP, la Corte Suprema rechazó el recurso de protección porque perdió oportunidad con motivo de haberse elevado nuevamente la cuenta al Presidente de la República por el Ministro de Hacienda Felipe Larraín, según lo que ya dimos cuenta. Pero tal rechazo es, “sin perjuicio que del contenido del Oficio Ordinario N° 1149 del Ministerio de Hacienda, la aprobación final de la cuenta del cometido de la ex CACAP por parte del Presidente de la República, es un acto que no depende de la jurisdicción, sino que requiere la adopción de otras medidas por parte de las autoridades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo llamadas constitucionalmente a resolver el asunto de manera definitiva” (c. 6°) y además “sin perjuicio de otros derechos que el recurrente estime del caso ejercer conforme al ordenamiento jurídico” (c. 7°).

Como puede observarse entonces, tanto en la última resolución dictada en la causa en que la Corte Suprema acogió un recurso de protección como en la sentencia de la misma Corte que acabamos de extractar que rechazó otro, se señala que lo resuelto es sin perjuicio de que puedan hacerse valer “otros derechos” por el recurrente.

9°. Por su parte, la Contraloría General de la República, en numerosos pronunciamientos, ha compelido al Gobierno a adoptar diversas medidas tendientes para brindar una solución a los ahorristas e inversionistas para que se restituyan sus fondos, como se han expuesto y resumido en las STC 944, 2793 y 2800 de esta Magistratura.

La Contraloría asimismo ha destacado las dificultades existentes para efectuar el examen y juzgamiento de las cuentas, como sostuvo en su Dictamen N° 25.892, de 16 de octubre de 2018, en el que señaló que existiendo “una imposibilidad material de realizarse y aprobarse la cuenta en comento, no se reúnen los requisitos legales para que el Fisco asuma las obligaciones de la Caja y de la Asociación que no alcanzaron a quedar cubiertas por el producido de las liquidaciones.”

Asimismo, el Banco Central de Chile, el 9 de septiembre de 2020, respondiendo a una solicitud efectuada mediante Ley de Transparencia sobre “el estado, los montos ahorrados y cómo se pueden recuperar lo ahorrado por mi padre en una Caja de Ahorro llamada Casapropia”, indicó que “según la información pública disponible, hasta al fecha no se ha dictado el correspondiente Decreto Supremo a que se hace mención en el aludido artículo 5°” (Reg. 249).

10°. En definitiva, después de las anteriores ocasiones en que esta Magistratura se pronunció sobre la inconstitucionalidad del precepto legal ahora nuevamente cuestionado, frente a las solicitudes de devolución de los fondos que mantenían los ahorrantes en el SINAP, diversos órganos del Estado sostienen que para el cumplimiento de la ley 18.900, que encomendó al Fisco hacerse responsable de las



deudas que quedaron impagas, se requiere de que se dicte el Decreto Supremo aprobatorio de la cuenta para se paguen los dineros de los ahorristas, sin perjuicio de que también se ha dicho que, siendo imposible materialmente que tal decreto se dicte (porque no existen los antecedentes necesarios para hacerlo), el Fisco no puede hacerse cargo de enfrentar las deudas adquiridas. Sin embargo, el máximo Tribunal del Poder Judicial, aun cuando entiende que el Ministro de Hacienda cumplió con su obligación de someter a la consideración del Presidente la cuenta rendida por la CCAP, ha reiterado que ello no obsta a reconocer a los ahorrantes del SINAP los derechos que puedan ejercer conforme a lo que establece el ordenamiento jurídico.

11°. Pues bien, el requerimiento de inaplicabilidad presentado por Carlos Alejandro Camus Domínguez respecto de la frase “a contar de la fecha de publicación del decreto aprobatorio de la cuenta”, contenida en el artículo 5° de la Ley N° 18.900, si bien recae en el proceso Rol C-7045-2020, seguido ante el Decimoséptimo Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago -en el que en lo principal demanda indemnización de perjuicios por responsabilidad del Estado-, acude a esta Magistratura únicamente invocando como gestión judicial pendiente su acción de cobro de obligación legal en juicio de hacienda, que fuera deducida en forma subsidiaria a la demanda principal sobre demanda de indemnización de perjuicios por responsabilidad del Estado.

Al efecto el requirente se preocupa de resaltar que “el carácter decisorio de la frase impugnada de la norma opera únicamente para esta segunda acción (la de cobro), dado que conforme lo ha sostenido la propia demandada, es la sujeción a la aprobación de la cuenta del SINAP lo que le ha impedido cumplir con su obligación legal de hacerse cargo de las deudas del sistema. A diferencia de ello, en la demanda principal por Responsabilidad del Estado, lo que pretende esta actora es censurar y ser indemnizado por el actuar persistentemente omisivo del Fisco respecto de las obligaciones de servicio que la Ley N° 18.900 le impone, las que van más allá de la mera aprobación de la cuenta, sino que apuntan a la puesta en práctica de todas las medidas necesarias e idóneas que le pusieran en posición de asumir las acreencias contra el SINAP” (fs. 21).

Lo que acabamos de anotar explica la razón que tuvo el señor Camus para interponer el requerimiento de inaplicabilidad únicamente respecto de la acción subsidiaria como gestión judicial pendiente y no de la principal, ya que la declaración de inaplicabilidad en relación a esta última no era necesaria para el éxito de la acción de cobro impetrada. Explicando su postura el requirente sostiene incluso que “las acciones judiciales incoadas por esta parte son incompatibles (de ahí que hayan sido deducidas una en subsidio de la otra), pero se tramitan en paralelo y se resuelven en conjunto como ordena el Código de Procedimiento Civil, por lo que no existe ningún reparo o dificultad en solicitar, como se ha hecho, que S.S.E. declare la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la norma impugnada respecto de la acción subsidiaria”.

12°. Por lo ya dicho, constituye únicamente fundamento de esta causa constitucional la acción de cobro de pesos ya mencionada porque, declarándose la



inaplicabilidad en ella de la frase impugnada del art. 5° de la ley 18.900, el requirente podrá accionar para que se satisfaga la obligación de pago por parte del Fisco, que es el ente que resulta deudor, sin que se requiera la inaplicación de la norma respecto de la demanda principal, ya que de tal modo el Poder Judicial no estará impedido para decidir en relación a la demandado cuando entre a conocer de ella.

13°. Lo anterior lo pone de relieve la sentencia de inaplicabilidad Rol N° 944, cuando, expresa, al comentar la frase impugnada del art. 5° de la ley N° 18.900 en cuanto señala que serán de cargo fiscal las deudas del SINAP “a contar de la fecha de publicación aprobatorio de la cuenta”, “Como se estableció en sede de inaplicabilidad fue la ley la que hizo desaparecer al sujeto obligado a restituir lo depositado, sustituyéndolo por el Fisco, pero condicionando la existencia de la obligación de restituir del nuevo obligado a una condición suspensiva meramente potestativa del deudor, que no se ha cumplido. No es exacto, en consecuencia, argumentar que el depositante se vio privado por ley de su dinero, como alega la requirente, pues de lo que se le privó fue del sujeto deudor, a quien el legislador, por su decisión, hizo desaparecer, de un modo complejo, pero definitivo” (c. 12°).

14°. Si, como de acuerdo a la ley N° 19.229, de 16 de julio de 1993, "pasarán a dominio fiscal, de pleno derecho, a contar de la publicación de esta ley, los bienes raíces y la cartera de créditos hipotecarios que no fueron enajenados o liquidados por la Caja Central de Ahorros y Préstamos en liquidación" (artículo 1°, inc. 1°), el Fisco ya extrajo los activos de la Caja, pero con ellos se preocupó de cubrir únicamente las deudas que el SINAP mantenía con él mismo, sin hacerse cargo de los pasivos que la CCAP y la ANAP que afectan cientos de personas que habían invertido sus ahorros, como le sucede al requirente de autos.

15°. Conforme a lo recién aseverado, la parte impugnada del precepto legal cuestionado afecta la igual protección en el ejercicio de los derechos, vulnerando especialmente el derecho a la tutela judicial efectiva, contemplado en el art. 19 N° 3 de la Constitución Política. En efecto, si bien el Fisco ya se hizo dueño de los activos de la CCAP, no lo hizo respecto de sus obligaciones, que continúan sujetas a una condición meramente potestativa e incumplida, sin que pueda el requirente acreedor dirigir su acción en contra del deudor Fisco. La CCAP en el hecho hace años que no existe y la promesa de hacerse cargo de las acreencias cuando el Presidente de la República aprobara la cuenta es imposible materialmente de cumplir, según lo ha expresado el propio Ejecutivo y la Contraloría como ya se explicó.

En efecto, como la frase impugnada condiciona la responsabilidad del Fisco de restituir los bienes a la publicación de un decreto supremo que no se ha dictado y que no se va a dictar, aun cuando tanto la CCAP como la ANAP no existen legalmente desde el año 1990, los acreedores del Fisco han visto clausurada la vía de la reclamación judicial ordinaria en contra de éste para obtener sus créditos, pues la Ley N° 18.900 ha suprimido al deudor primitivo, reemplazándolo por uno que se ha exonerado de ejercer su labor.



En definitiva, como advirtió el Ministro de este Tribunal Gonzalo García Pino, en su voto disidente en la sentencia recaída en autos de inconstitucionalidad 2800/2017, “la no aprobación de la cuenta se ha constituido en un impedimento insalvable para acceder a la tutela de derechos. Constituye una gabela o condición que afecta el contenido esencial de la igual protección de los derechos impidiendo entrar a dimensionar la naturaleza de los derechos, intereses o expectativas propietarias de los ahorrantes que existirían, una vez que las cuentas hubiesen sido aprobadas” (N° 18).

16°. Ante la existencia, por lo tanto, de una imposibilidad material de realizar y aprobar la cuenta por la vía administrativa según lo que ha expresado el propio Ejecutivo, la vía jurisdiccional permitirá al requirente -a través de la acción subsidiaria declarativa de cobro de pesos- ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva para que el Fisco se haga responsable de las obligaciones del SINAP que tiene para con él.

De este modo, al declararse la inaplicabilidad de la frase impugnada -sin que el Fisco pueda escudarse en la frase impugnada para no hacerse cargo de las obligaciones de la Caja y de la Asociación desde que se sustituyó a la CCAP- se permitirá que el requirente le reclame directamente el pago de sus acreencias. Para ello deberá probar ante el Poder Judicial la titularidad que tenga sobre los créditos, consistentes en los valores de ahorro reajustables y depósitos de ahorro que afirma poseer. Asimismo deberá acreditar el monto preciso que le adeuda el Fisco y, según lo que pueda probar en la gestión judicial pendiente, el tribunal dará o no lugar al cobro que corresponda, constituyendo, por lo tanto, ese cobro por ahora una mera expectativa.

17°. Teniendo en cuenta lo anterior, no parece, por lo tanto, clara la existencia indubitada de un derecho de propiedad del requirente sobre los ahorros que tenía en el SINAP, a lo cual cabe agregar los siguientes argumentos que al respecto dio a conocer el Ministro Gonzalo García Pino, respecto de todos los ahorrantes, en el voto disidente ya aludido y contenido en la STC Rol 2800 y que esta Ministra comparte:

“En primer término, la Ley N° 18.900 se ampara en el marco del artículo 63, numeral 8° de la Constitución, porque será materia legal “las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y las municipalidades”. El legislador al imputar la asunción de una responsabilidad financiera del Estado tiene derecho a establecer las condiciones bajo las cuales lo realice. Se trata del cumplimiento de un deber estatal básico que cautela los derechos de todos los ciudadanos. Esas garantías y condiciones definidas por el legislador tenían un marco de tiempo y procedimientos relativamente razonables, los que, difícilmente, pueden ser estimados en sí mismos como vulneratorios de derechos de propiedad.

En segundo lugar, se trata de una institucionalidad sostenida bajo una modalidad de ahorros que claramente cambió en el tiempo. El sueño de la casa propia,



en segmentos socioeconómicos postergados y medios, derivó en nuevas formas de obtenerla, bajo un régimen de subsidios a la demanda, ya con una década anterior a la dictación de la Ley N° 18.900. La naturaleza de estas Cajas, su administración y el término de ellas en las postrimerías del régimen militar, bajo condiciones no transparentes, impiden tener claridad sobre el carácter de los derechos que tengan los ahorrantes en ese sistema. Resultaba claro, eso sí, que ejerciendo los derechos del artículo 41 de la Ley N° 16.807 habrían podido retirar sus depósitos, con aviso previo a la Caja, cuestión vigente hasta la Ley 18.591 de 1987.

En tercer lugar, el efecto de esta ley de 1987 es que el artículo 41 disponía "[l]os depósitos podrán ser retirados total o parcialmente, previo aviso dado con sesenta días de anticipación a lo menos". Este precepto fue derogado por la Ley N° 18.591. A partir de esta fecha, no es que no existan derechos de propiedad sino que es necesario acreditar la titularidad y probarla. El derecho de propiedad exige la verificación de la titularidad sobre estos créditos, según lo ha razonado sistemáticamente la jurisprudencia de este Tribunal [Sentencias Roles Nos 1266 (considerandos 29 y 30), 2312 (considerando 6 °) y 2683 (considerando 22 °)].

En cuarto término, hoy se trata de depósitos que se ciñen a esa condición. Se trata de un conjunto de obligaciones mutuas, entre depositante y depositario, en donde el reconocimiento de la condición de depositario genera un estatuto de responsabilidad (artículo 2.222 del Código Civil) y habrá que estar al régimen de prueba que permita verificar la existencia de obligaciones contractuales que se deriven de esos depósitos.

En quinto lugar, que la determinación del legislador de la Ley N° 18.900, implica poner al Estado en posición de garante de esos depósitos. Lo anterior, incrementa la dimensión de responsabilidad sin excluir las obligaciones propias de los depositantes. Porque la falta de deudor no exime de la necesaria constatación de la certidumbre de las acreencias.

En sexto orden, porque desde sus primeras sentencias el Tribunal Constitucional ha sostenido reiteradamente en el Rol N° 15 que no existe un derecho de propiedad sobre las meras expectativas, sino que sobre derechos adquiridos. Los derechos adquiridos son aquéllos que han entrado al patrimonio de una persona por haber realizado un hecho jurídico apto para producirlos al momento de la vigencia de la ley. Las meras expectativas son las facultades no ejercidas previamente al cambio de legislación y que, por tanto, el legislador puede modificar sin afectar derechos adquiridos. (Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 15, considerandos 3° y 4°). En este sentido, la certidumbre de los bienes incorporales protegidos en los depósitos y que propiciaban su retiro, resulta clara hasta enero de 1987, pero a partir de la Ley N° 18.591, se convirtieron cada vez más en meras expectativas.

Una séptima consideración, es que el Estado ha asumido una responsabilidad por las acreencias y las deudas de la Caja y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Por tanto, no basta con considerar únicamente las acreencias puesto que habrá que



proceder a determinar todas las obligaciones y deudas y verificar la respectiva liquidación. Tales operaciones exigen los antecedentes contables que permitan dar cuenta global de la garantía estatal.

En octavo lugar, corresponde constatar una cuestión esencial y que se enmarca dentro de las cuestiones de legalidad. El tiempo transcurrido, la vigencia de las acciones de reembolso y las posibilidades de prescripción constituyen una trama que complejiza la identificación cierta de derechos de propiedad respecto de depósitos que se comenzaron a realizar a fines de la década de 1960.

Finalmente, que las razones de justicia material no deben llevar a desnaturalizar el concepto constitucional del derecho de propiedad y que esta causa sirva como precedente extraordinariamente flexible para aplicarlo a otras causas” (c. 23°).

18°. Por todo lo anteriormente expuesto, esta Ministra acoge el presente requerimiento de inaplicabilidad por cuanto la aplicación de la frase impugnada del art. 5° de la ley 18.900 en la gestión judicial pendiente respecto de la que se promueve, consistente en la acción subsidiaria de cobro de pesos que conoce el 17° Juzgado Civil de Santiago, vulnera el art. 19 N° 3 de la Carta Fundamental, como consecuencia de que la no aprobación de la cuenta impide que el requirente cuente con los medios apropiados para hacer valer sus pretensiones ante la justicia ordinaria en contra del Fisco, sin compartir que con ello se vulnere su derecho de propiedad.

Redactó la sentencia el Ministro señor IVÁN ARÓSTICA MALDONADO y la prevención, la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 9308-20-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el país.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.