



Santiago, diecisiete de septiembre de dos mil quince.

**VISTOS:**

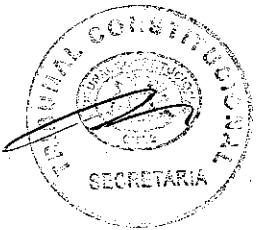
**El requerimiento.**

Mediante presentación de fecha 17 de febrero del año en curso, el abogado PABLO ANDRÉS CONTARDO OPITZ, en representación de doña OLGA DE LAS MERCEDES GAETE VALENZUELA, ha requerido a esta Magistratura la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la frase que indica, contenida en el inciso primero del artículo 5° de la Ley N° 18.900, para que surta efectos en el recurso de protección caratulado "PABLO ANDRÉS CONTARDO OPITZ, EN REPRESENTACIÓN DE GAETE VALENZUELA, OLGA, CON TESORERÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, REPRESENTADA POR DON LUIS SALINAS PINO EN SU CALIDAD DE TESORERO", que se encuentra actualmente en tramitación ante la Iltma. Corte de Apelaciones de Talca, con decreto de autos en relación, Rol I.C. N° 2495-2014.

**La disposición impugnada.**

El inciso primero del artículo 5° de la Ley N° 18.900, en que se contiene la frase impugnada en destacado, establece lo siguiente:

*"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."*





### La gestión pendiente invocada.

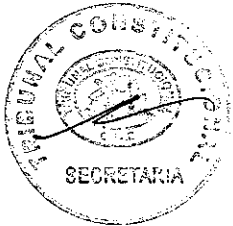
El recurso de protección invocado como gestión pendiente impugna el acto del Tesorero General de la República por el cual se negó a la devolución de los ahorros que la requirente alega haber tenido en la cuenta de ahorro N° 7602 de la Asociación de Ahorro y Préstamo RENOVIACIÓN, los que, según copia autorizada de certificado emitido por la referida asociación con fecha 27 de junio del año 1970, ascendían a 8.500 escudos.

La requirente estimó afectado su derecho de propiedad sobre los señalados dineros, calificando el acto que le negó la devolución como arbitrario e ilegal.

Lo consideró ilegal por cuanto, siendo la Tesorería General de la República la sucesora legal de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo y, por consiguiente, de la Asociación de Ahorro y Préstamo RENOVIACIÓN, de existir actualmente fondos disponibles producto de la liquidación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, el Fisco se encuentra obligado a devolver los dineros con cargo a los patrimonios liquidados. Al mismo tiempo, sostuvo que el acto era arbitrario, argumentando que el Fisco no se puede eximir de la obligación de restituir los dineros bajo el argumento de que el Presidente de la República aún no ha aprobado la liquidación mediante el correspondiente Decreto Supremo, ya que ello supone condicionar el ejercicio de una garantía constitucional a que un tercero ejecute un acto de autoridad, en este caso, a la aprobación de la liquidación por Decreto Supremo.

### Conflicto de constitucionalidad planteado.

La requirente cuestiona la constitucionalidad de la frase que impugna, por cuanto sostiene que ésta no le permite al Fisco de Chile devolver los ahorros del





antiguo Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo hasta que el Presidente de la República autorice, a través de un decreto expedido por el Ministerio de Hacienda, la cuenta de la liquidación del patrimonio del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, lo que condiciona el legítimo ejercicio de su derecho constitucional de dominio sobre los ahorros hasta que este hecho se produzca, privando, entretanto, absolutamente del ejercicio de este derecho, así como de las facultades que de él se derivan, habiendo transcurrido a la fecha 25 años. Lo que, además, implica supeditar el ejercicio de una norma constitucional a la ejecución de un acto de jerarquía inferior, cual es la dictación de un Decreto Supremo.

Sostiene que lo anterior implica, además, que el Estado de Chile, quien por esencia es el promotor, garante y protector de las garantías constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1°, inciso tercero, y 5°, inciso final, de la Constitución, pasa a ser quien los violenta.

Estima, en definitiva, que la frase que impugna es decisoria en la resolución de la gestión pendiente, antes referida, por cuanto, indica, es precisamente en esta norma en la que se sustenta Tesorería para negar la devolución de los ahorros que la requirente tenía en la Asociación de Ahorro y Préstamo RENOVACIÓN.

#### Antecedentes del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos.

En forma previa y para poder entender mejor el fundamento del requerimiento, el requirente explica los antecedentes legislativos de la Ley N° 18.900.

Expone que mediante Decreto con Fuerza de Ley N° 205, de marzo de 1960, se creó la Caja Central de Ahorros y Préstamos, organismo público cuya función principal era





vigilar y supervisar a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Estas dos instituciones, indica, formaron lo que en conjunto pasó a denominarse SISTEMA NACIONAL DE AHORRO Y PRÉSTAMO, que tenía por finalidad otorgar préstamos y créditos hipotecarios.

Señala que estas Asociaciones tuvieron gran éxito en la década del 60, asociando a cerca de cien mil personas para optar a la adquisición de viviendas a través de créditos hipotecarios, lo que decayó a causa de los problemas políticos, sociales y económicos de los años 70, lo que obligó a que el sistema sufriera una serie de modificaciones como, por ejemplo, las introducidas por el Decreto Ley N° 3.840, de septiembre de 1980, en virtud del cual las 11 asociaciones que existían a la fecha se fusionaron en una sola, que pasó a llamarse ASOCIACIÓN NACIONAL DE AHORRO Y PRÉSTAMO o ANAP, que, indica, es una nueva institución pública del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que fue creada exclusivamente para suceder legalmente a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, transformándose en la responsable de los ahorros del SISTEMA NACIONAL DE AHORRO Y PRÉSTAMO.



Agrega que a fines de 1980 se decidió suspender en la práctica el funcionamiento del sistema, lo que se tradujo en la suspensión del otorgamiento de créditos por parte de la ANAP, estableciéndose que las obligaciones del SISTEMA NACIONAL DE AHORRO Y PRÉSTAMO (SINAP) fueran cubiertas por el Banco Central.

Sostiene que esta situación se mantuvo hasta que en enero de 1990 se publicó la Ley N° 18.900, que puso término a la existencia legal de la Caja Central de Ahorros y Préstamos y a la autorización de existencia de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE AHORRO Y PRÉSTAMO, estableciendo la misma ley que el Fisco de Chile sería el



responsable de las obligaciones del SISTEMA NACIONAL DE AHORRO Y PRÉSTAMO.

Destaca que el artículo 2° de la referida ley ordenó que los patrimonios de la Caja y de la Asociación fueran liquidados una vez terminada su existencia legal, lo que se efectuó en mayo de ese año, obteniéndose un patrimonio ascendente a \$14.269.287.402 (equivalente a US\$ 2.154.746).

Por su parte, indica que el artículo 3° de la referida ley estableció que el Presidente de la República debía aprobar por Decreto Supremo la cuenta de la liquidación del patrimonio del sistema SINAP, efectuada en 1990, obligación que hasta hoy no es cumplida por parte del Jefe de Estado.

Relacionado con lo anterior, agrega que el inciso primero del artículo 4° de la ley en comento ordenó que el patrimonio obtenido de la liquidación debía ingresar a arcas fiscales, obligación que, indica, rápidamente se cumplió, con lo que al ingresar a arcas fiscales el patrimonio el Fisco se convirtió automáticamente en el sucesor legal del antiguo SISTEMA NACIONAL DE AHORRO Y PRÉSTAMO, adquiriendo la misma calidad jurídica de su antecesor, lo que tiene como efecto jurídico que el Fisco es actualmente el depositario de los ahorros del antiguo sistema (SINAP) y, por lo tanto, como mero tenedor de esos dineros, tiene la obligación de restituir los fondos cuando el depositante así lo requiera.

Agrega, finalmente, que no obstante que el Fisco tiene la obligación de restituir los ahorros, se ha negado sistemáticamente amparándose en la norma cuya inaplicabilidad pretende sea declarada por esta Magistratura, que no le permite al Fisco de Chile devolver los ahorros del antiguo Sistema de Ahorro y Préstamos sino hasta que el Presidente de la República lo





autorice mediante Decreto Supremo, conforme lo ordena el artículo 5° del mencionado cuerpo legal, lo que, como se ha indicado, hasta la fecha no ocurre.

#### Tramitación.

Mediante resolución de 26 de febrero de este año, la Primera Sala admitió a tramitación el requerimiento y decretó la suspensión del procedimiento de la gestión en que incide; posteriormente, con fecha 25 de marzo siguiente, se lo declaró admisible. Luego, se confirió traslado sobre el fondo a los órganos constitucionales interesados y a la otra parte en la gestión pendiente, el que sólo fue evacuado por el Consejo de Defensa del Estado, que solicitó el rechazo del requerimiento en virtud de lo siguiente:

**1°. La oración impugnada no afecta el derecho de propiedad sobre el depósito de dinero de que sería titular la requirente.**

Sostiene que los dineros de la ahorrante han perecido para su dueño no en virtud del precepto impugnado, sino que por el colapso y posterior liquidación de las Asociaciones de Ahorro y Préstamos.


Argumenta al respecto que el contrato de depósito lo efectuó la requirente en una institución privada, en cuya propiedad el Estado nunca tuvo injerencia, como tampoco en sus capitales o préstamos, salvo en lo relativo a la limitada garantía de los depósitos, que se extinguió definitivamente en diciembre del año 1985, en virtud de la Ley N° 18.482, por lo que en su origen el deudor de tal depósito fue la respectiva Asociación de Ahorro y Préstamo, sin que al Fisco le corresponda responsabilidad alguna en su pago.

Agrega que, atendido que todo el sistema de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo colapsó en la década de los 80, el legislador de la Ley N° 18.900, por una





cuestión de interés social y para evitar mayores pérdidas a los depositantes de estas Asociaciones, dispuso que serían de cargo del Fisco las obligaciones de la *"...respectiva Asociación que no alcanzaren a quedar cubiertas por el producto de las liquidaciones"*, de manera que lo que el artículo 5° de la referida ley hizo fue imponerle al Fisco una obligación de pago subsidiaria y condicional, que nada tiene que ver con la primitiva obligación de restitución de la Asociación en que la requirente de inaplicabilidad efectuó su depósito, que sólo nace una vez que se tenga la certeza de que la cuenta final de liquidación de la respectiva Asociación no alcanzó a pagar el total del depósito de que era titular la requirente, para lo cual es necesario esperar la aprobación de la cuenta final de la liquidación de la respectiva Asociación.



En suma, en razón de lo anterior sostiene que el artículo 5° de la Ley N° 18.900, en que se contiene la frase impugnada, no ha podido afectar el derecho de dominio de la requirente sobre su depósito de dinero porque no se refiere a la obligación que tenían tales asociaciones de restituir los depósitos en cuestión, sino que impone al Fisco la obligación de pagar al ahorrante la diferencia que no haya podido ser cubierta con la liquidación final.

Agrega que lo que el requirente pretende bajo el pretexto de que se estaría afectando el derecho de dominio sobre su depósito de dinero es sustituir la obligación del Fisco, que, como se ha dicho, en la ley es subsidiaria y condicional, por la obligación pura y simple que pesaba sobre la Asociación de Ahorro y Préstamo en que la requirente depositó su dinero.

**2°.- La oración impugnada no resultará decisiva en la resolución del recurso de protección que constituye la gestión pendiente.**



Al respecto sostiene que, de acogerse el requerimiento, la Tesorería igualmente no podrá cumplir con lo pedido por el recurrente, toda vez que está sujeta a lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución, ya que en la especie no existe ley que autorice el pago o restitución del dinero de que dice ser titular la requirente.

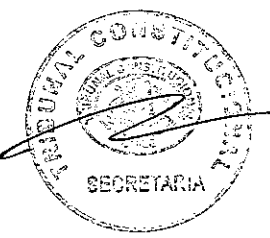
Reitera que el Fisco no tiene obligación de restituir el depósito de que sería titular la requirente, sino que está obligado sólo respecto de las sumas que no alcanzaren a ser cubiertas con el producido de las liquidaciones y, además, los fondos con que el Fisco debe pagar deben quedar consultados en la respectiva ley de presupuestos de la Nación, lo que no ha ocurrido.

En suma, indica, se trata de una cuestión de mera legalidad y no de afectación de garantías constitucionales.

**3°. Argumentos de la sentencia Rol N° 944 de este Tribunal confirman que la discusión sobre la frase impugnada es de mera legalidad y no de constitucionalidad.**

a. Sostiene que de los argumentos de la sentencia de este Tribunal, antes indicada, en orden a que no es exacto el argumento planteado de que el depositante se vio privado por ley de su dinero, sino que el legislador lo privó de contraparte deudora a quien reclamarle la restitución de su dinero, lo que le impide completamente recuperarlo o cobrar su crédito, desprende que no fue el artículo impugnado el que privó al titular del depósito de la contraparte deudora, lo que por sí solo basta para rechazar el requerimiento.

b. Por otro lado, argumenta que no es efectivo que se le haya privado al titular del depósito de una contraparte deudora; lo que ocurrió es que frente a

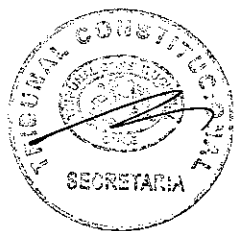






la insolvencia del sistema -en que el Fisco no tuvo responsabilidad alguna-, la Ley N° 18.900 impuso una nueva obligación, distinta de la que era titular la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamos, de carácter subsidiario y sólo para el evento de que producida la liquidación del patrimonio éste no alcanzara a cubrir las deudas contraídas, de manera que el titular del depósito mantiene la propiedad sobre el mismo, con la única diferencia de que el sujeto pasivo de la obligación cambió, dada la insolvencia del deudor primitivo.

- c. Agrega que si bien la condición de que depende el nacimiento de la obligación del deudor subsidiario no se ha cumplido, no afecta ello el derecho de dominio del titular del depósito, toda vez que éste lo sigue siendo en los mismos términos cuantitativos en que en su oportunidad lo tomó, pudiendo optar por la remoción del obstáculo que estima está afectando su derecho de disposición sobre el depósito de dinero, el que, conforme declaró la Corte Suprema al rechazar el requerimiento de inaplicabilidad Rol N° 24.849 en contra del mismo precepto que ahora se impugna, no impide completamente la disposición del dinero por el titular del depósito, como, indica, erróneamente lo sostuvo el fallo de este Tribunal, ya que la inacción del Ejecutivo a que se hace mención puede removerse por medio de una acción declarativa de falta de servicio y/o de indemnización de perjuicios.



**Autos en relación, vista de la causa y alegatos.**

Por resolución de fecha 24 de abril pasado se ordenó traer los autos en relación y su agregación al Rol de Asuntos en Estado de Tabla, fijándose con fecha 11 de junio su vista para el 18 de junio pasado, oportunidad en



que alegaron, luego de escuchar la relación, los abogados que figuran en el certificado que rola en autos.

**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 el recurso de protección que sirve de base a este proceso, la requirente ha solicitado la devolución de cierta suma depositada en la cuenta de ahorro que mantenía 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, sin embargo, la Tesorería General de la República-Regional del Maule ha negado el pago invocando dicha norma, porque a su entender ella contendría una obligación "nueva y condicional" para el Estado, toda vez que el deber de restituir tales fondos sólo nacería una vez que el Presidente de la República dicte el decreto aprobatorio de la cuenta presentada por la mencionada Caja Central, entidad de derecho público que debió liquidar los patrimonios de ella misma y de la referida Asociación Nacional, en el término de tres meses que le otorgó la Ley N° 18.900 el año 1990.



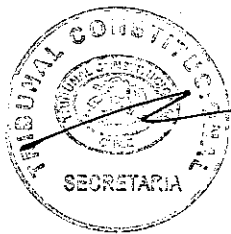
Como tal decreto supremo no se ha dictado hasta la fecha, la Tesorería General de la República -a que se refiere el artículo 5° de la Ley N° 19.229- en sede de protección niega la existencia de un derecho sobre los valores del Fisco, mientras no ocurra dicha condición.

Asimismo, en este proceso constitucional, el Consejo de Defensa del Estado viene aduciendo que los dineros de los ahorrantes perecieron para sus dueños a raíz del colapso y posterior liquidación de las asociaciones de ahorro y préstamo, y que el Fisco habría asumido la nueva obligación de restitución que pesaba sobre estos entes privados sólo en forma subsidiaria y sujeta a la mencionada condición, que a la fecha aún no se ha verificado;

**TERCERO:** Que el presente requerimiento será acogido.

En el capítulo siguiente de esta sentencia (I) se discurre que las sucesivas leyes que crearon, modificaron y suprimieron el llamado Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, hasta desembocar en la Ley N° 18.900, en principio, no podrían 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.

Sin embargo, en el capítulo subsiguiente (II) se verá que es, precisamente, el hecho de reconocerse la presencia de aquella alegada "condición" en el artículo 5° cuestionado, cuyo cumplimiento pende de la sola voluntad del Jefe de Estado, lo que 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 los derechos involucrados. En la especie, vaciando de contenido práctico y privando de eficacia real al derecho que les asiste a los titulares para obtener el reintegro de sus depósitos de ahorro, sobre los cuales tienen propiedad;

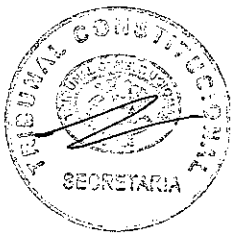
### I. ANTECEDENTES

**CUARTO:** Que el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP), fue creado el año 1960 por el DFL N° 205, del Ministerio de Hacienda, expedido en virtud de la delegación de facultades legislativas efectuada por la Ley N° 13.305, en los siguientes términos:

"Se autoriza al Presidente de la República para dictar disposiciones que permitan el establecimiento de organismos privados con personalidad jurídica, destinados a recibir ahorros y otorgar préstamos reajustables para viviendas populares, que dependerán de un organismo autónomo que podrá contar con la garantía y control del Estado" (artículo 211);

**QUINTO:** Que, fue así que el citado DFL N° 205 autorizó la operación de dichos "organismos privados con personalidad jurídica" bajo la denominación de Asociaciones de Ahorro y Préstamo, como encargadas de captar los fondos del público en general y, en especial, de los interesados en obtener préstamos hipotecarios para la adquisición de viviendas económicas (artículos 15 al 22), regulando al efecto un específico contrato de depósito, de aquellos que reconoce el Código Civil (artículos 2211 y ss.).


Análogamente a las normas equivalentes del Código Civil (artículos 2221, 2228 y 2229), el artículo 41 del DFL N° 205 consultó que "Los depósitos podrán ser





retirados total o parcialmente previo aviso dado con sesenta días de anticipación a lo menos”;

**SEXTO:** Que, enseguida, con miras a materializar la dependencia de estas asociaciones con aquel “organismo autónomo que podrá contar con la garantía y control del Estado”, a que aludió la citada ley delegatoria N° 13.305, el artículo 2° del DFL N° 205 creó la Caja Central de Ahorros y Préstamos, como persona jurídica de derecho público e integrante de los cuadros orgánicos de la Administración del Estado, bajo la tuición del Presidente de la República por conducto del Ministerio de Hacienda (Gustavo Reyes Román, “Estructura Jurídica de la Administración del Estado”, 1987, pág. 31).



El DL N° 1.027, de 1975, vendría a señalar que esa supervigilancia del Presidente de la República sobre la Caja Central de Ahorros y Préstamos debía darse a través del Ministerio de Hacienda, justamente porque en su desempeño estaban involucrados los planes y las metas económicas y financieras del Gobierno (considerando 5°), lo que guarda armonía con los quehaceres que a dicha secretaría de Estado le asigna la ley orgánica de Ministerios, DFL N° 7.912, de 1927 (artículo 6°);

**SÉPTIMO:** Que, por otra parte, aquella “garantía y control del Estado” dispuesta en la delegación de la Ley N° 13.305, se materializó de varias formas en el DFL N° 205, cuyo texto definitivo fijaría posteriormente la Ley N° 16.807. Por de pronto, luego de estatuir que la Caja Central tendría duración indefinida y se encargaría de supervisar la marcha regular de las Asociaciones (artículos 2° y 7°), el artículo 2°, inciso tercero, ordenó perentoriamente que “Las operaciones de la Caja Central gozarán de la garantía del Estado”, norma que mantuvo vigencia ininterrumpida hasta 1990, cuando fue derogada por la Ley N° 18.900 (artículo 7°).



Contempló otra garantía en el artículo 31, para cuando una Asociación se disolviera voluntariamente, en cuyo caso correspondía a la Caja Central efectuar la liquidación de los bienes y el pago de las obligaciones de la Asociación disuelta, y proceder al reintegro de sus depósitos de ahorro (inciso 2°), de suerte que si los bienes de la entidad eran insuficientes (inciso 4°), la Caja Central debía pagar a los depositantes la indemnización que establecía el seguro regulado en el artículo 64 del mismo DFL N° 205.

El artículo 31 fue derogado recién el año 1987, con la Ley N° 18.591 (artículo 43, letra e), porque a la sazón ya había operado la absorción de todas las asociaciones por la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, en virtud del DL N° 3.480, de 1980. Amén que el artículo 64 había sido derogado antes por la Ley N° 18.482 (artículo 23), que ya redujo las operaciones de la Asociación, por haber sido asumidas con mayor eficiencia por los bancos y demás instituciones financieras que participan en el mercado de capitales, lo que obligó al Banco Central a suministrarle recursos a partir de 1975, según se dice en el proceso de gestación de esta Ley N° 18.482 (Boletín N° 690-05, tomo 2 pp. 414-415 y 448-449, especialmente);

**OCTAVO:** Que, además, volviendo a aquella "garantía y control del Estado", la Caja Central aseguró los saldos efectivos de las cuentas de ahorro contra cualquier riesgo (artículo 64) y los préstamos habitacionales otorgados por las asociaciones, en la forma y condiciones que señalaron los artículos 68 al 73 del DFL N° 205 (después Ley N° 16.807), régimen que dejaría sin efecto la citada Ley N° 18.482 (artículo 23), cuando ya se había iniciado el proceso de extinción legal del sistema y se suspendió la concesión de estos créditos.





Paralelamente, el artículo 67 dispuso que si una Asociación se encontraba en la imposibilidad permanente de devolver los depósitos que le fueren reclamados, la Caja Central debía clausurar a la entidad y proceder a pagar los dineros exigidos o a traspasar las operaciones a otra asociación. Esta norma -al igual que el artículo 41- fue derogada a comienzos de 1987 por la Ley N° 18.591 (artículo 43, letra c), según aparece en la historia de su establecimiento (Boletín N° 815-05, pág. 1019), por considerarse que la restitución de los depósitos operaba mediante el mecanismo de asistencia financiera que proporcionaba el Banco Central de Chile, en virtud de los decretos leyes N° 1.381, de 1976, y N° 2.824, de 1979.

En tanto, los artículos 65 y 66 establecían que si una Asociación se encontraba momentáneamente impedida de devolver los depósitos reclamados, debía comunicar esta circunstancia a la Caja Central, a objeto de que ésta procediera a otorgarle a dicha entidad deudora los créditos necesarios para proceder a la devolución requerida por los ahorrantes. Estos preceptos fueron derogados -esto es importante- recién el año 1990 por la Ley N° 18.900 (artículo 7°), que puso término a la existencia legal de la Caja Central y dispuso su sustitución por el Fisco (artículos 1° y 3°);

**NOVENO:** Que, recapitulando entonces, la ley delegatoria N° 13.305 y el consecuente DFL N° 205, citados, concibieron que el sistema 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 -como se dijo- 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).

Por lo demás, esta es la expresión ("el Estado") empleada por la Carta de 1925 (artículo 44, N°s 2 y 15) y la Constitución vigente, al referirse a aquellas leyes que ha menester para autorizar todas las operaciones susceptibles de comprometer "el crédito o la responsabilidad financiera del Estado" (artículos 63, N° 8, y 65, inciso cuarto, N° 3), así como a aquellas relativas a "la administración financiera o presupuestaria del Estado" (artículo 63, inciso 3°);

**DÉCIMO:** 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 se han explicado en los considerandos 7° y 8° de esta sentencia, todas indicativas de que el Estado fungía un rol garantizador respecto a la continuidad y regularidad del sistema;







**DECIMOPRIMERO:** Que estas sucesivas leyes traslucen un progresivo deterioro del sistema, por inadaptación del mismo a las nuevas regulaciones sobre libre competencia y de mercado que comenzaron a aplicarse desde mediados de la década de 1970, según aparece en la historia del establecimiento de la Ley N° 18.900 (Boletín N° 1124-05), que en definitiva puso término a la existencia legal de la Caja Central de Ahorros y Préstamos y a la autorización de existencia de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo.

Siendo del caso resaltar que, de estos antecedentes, se manifiesta la preocupación por atender y solucionar el pasivo de la aludida Asociación Nacional, constituido principalmente por las cuentas de ahorro que a la época mantenían varios miles de depositantes. A cuyo propósito, se concibió que la Caja Central debía asumir los derechos y esas obligaciones de la Asociación Nacional, a efectos de liquidar su patrimonio, de modo que si al término de esta operación quedaban deudas por pagar, el Fisco debía hacerse cargo de las obligaciones pendientes.

Como se dejó constancia en dicha tramitación legislativa, esta concurrencia del Fisco se imponía, porque a él le corresponde "hacer pago en un sistema en el que participó el Estado". Acotándose que si bien se trataba de obligaciones de un ente privado involucrado en el sistema, es lo cierto -se dijo- que "el Estado lo implementó" (pág. 219);

**DECIMOSEGUNDO:** Que, con el objeto de hacer efectiva esta 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" (Boletín N° 1124-05 citado, pp. 226 y 227).





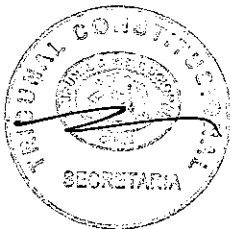
De esta manera, el artículo 1° puso fin a la autorización de existencia que tenía la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, cuyos derechos, obligaciones y patrimonio pasaron a la Caja Central de Ahorros y Préstamos, a efectos de que ésta liquidara los activos y pasivos de ambas entidades y así poner 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;

**DECIMOTERCERO:** 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";

**DECIMOCUARTO:** 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 y 2253), 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;



**DECIMOQUINTO:** 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, y 5.522, de 2012). 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°);

**DECIMOSEXTO:** 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 Asociación Nacional;

**DECIMOSÉPTIMO:** 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;

**DECIMOCTAVO:** 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. 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.

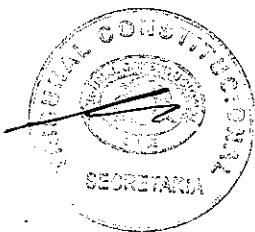
Así resulta de la gestión judicial pendiente en esta causa, donde la requirente adjuntó un certificado de fecha 27 de junio de 1970, en que consta cierto saldo depositado por ella como titular de una cuenta abierta el 13 de marzo de 1968 en la Asociación de Ahorro y Préstamo "Renovación" (fs. 44 de este expediente), pretendiendo de Tesorería General de la República su devolución. Sin





controvertir ese hecho, para negar tal restitución dicha entidad fiscal únicamente ha invocado la norma legal cuestionada y la falta del decreto señalado, circunstancia que se prolonga desde hace más de dos 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;



## II. CONSIDERACIONES

**DECIMONOVENO:** Que, desde las Bases de la Institucionalidad, el artículo 1º, inciso cuarto, constitucional proclama solemnemente el más sólido de los principios que permite elucidar esta clase de problemas: "El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común", hecha la salvedad de que tal función no puede lógicamente alcanzarse sino "con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".

Si todas las leyes se dictan con la finalidad de que produzcan resultados, vale decir, con miras a que los propósitos tenidos en cuenta por el legislador se materialicen en la práctica, la regla constitucional precitada hace que este postulado adquiriera todavía mayor significación cuando las normas confían funciones impostergables de interés público a los organismos estatales;



**VIGÉSIMO:** Que, por eso y por imperativo del artículo 6° de la Carta Fundamental, es que las leyes administrativas de derecho público rigen *in actum*, o desde una fecha cierta posterior que determine su entrada en vigencia, máxime cuando por su intermedio se busca allanar el ejercicio efectivo de derechos constitucionales que les asisten, insoslayablemente, a personas determinadas o identificables.

Es este principio *pro cives*, merced al cual para la utilidad de las personas es que existe el Derecho, el que lleva a cuestionar un intercalado legal que, como aquel que se presenta en la especie, permite diferir *sine die* el cumplimiento de una tal obligación jurídica, hasta que lo decida la propia autoridad responsable. Lo que equivale a autorizarle dejar las leyes sin ejecución y, a esos derechos, en condiciones pasivas o en un estadio de indefinida suspensión;



**VIGESIMOPRIMERO:** Que, en efecto, 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 citado artículo 1°, inciso cuarto, de la Constitución y del artículo 3°, 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, según dijera esta Magistratura en sentencia Rol N° 944-2008 (considerando 12°), priva de toda eficacia a esas obligaciones legales impuestas al Estado en aras del interés de la comunidad;

**VIGESIMOSEGUNDO:** Que, a un tiempo, la aplicación que se ha dado a la norma legal refutada importa suspender, en la práctica, el pleno ejercicio del derecho constitucional de propiedad que asiste a todos quienes depositaron su dinero en aquellas cuentas de ahorro administradas por el sistema, al encontrarse -ahora- privados del poder para reclamar al sujeto deudor la devolución efectiva del mismo.

Admitir que, en virtud de la parte cuestionada del artículo 5° de la Ley N° 18.900, tales personas tendrían que esperar hasta que el Estado deudor se digne dictar el decreto aprobatorio de rigor, implicaría -en la realidad de las cosas- aceptar que por acto legislativo se puede anular aquello que, en tanto derecho y en cuanto propiedad, asegura el artículo 19, N° 24°, de la Constitución, dejándolo reducido a una mera declaración nominal y carente de significación concreta. Impedidas estas personas, como están, para hacerlo valer y poderlo ejercer legítimamente, durante un ilimitado intertanto;

**VIGESIMOTERCERO:** Que, en efecto, dado que tal derecho fundamental comprende la facultad esencial para exigir aquello que la Constitución reconoce como tal, esto es, el poder jurídico para recuperar lo propio, en este caso y por contraste, la norma objetada priva al titular de la posibilidad para solicitar el retiro de sus haberes, al negar la correlativa garantía de que obtendrá la restitución de ellos.

Luego, entonces, al vedárseles acceder a lo suyo, los ahorrantes así obstruidos se ven impedidos de ejercer los atributos y facultades esenciales del dominio que







tienen sobre los valores de que son titulares, circunstancia que configura una privación notoriamente inconstitucional;

**VIGESIMOCUARTO:** Que, se recordará, 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 3° del citado artículo 19, N° 24°), requisitos que no satisface el artículo 5° de la Ley N° 18.900, en la parte impugnada.

Por lo demás, en este caso concreto no se advierten razones que justifiquen variar el criterio unánime sostenido, en este mismo sentido, por esta Magistratura Constitucional en la citada sentencia Rol N° 944-2008, donde justamente se acogió un requerimiento de inaplicabilidad dirigido contra la misma norma del artículo 5° de la Ley N° 18.900;

**VIGESIMOQUINTO:** Que, finalmente, 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 5° -en la parte reclamada- infringe asimismo el artículo 19, N° 26°, de la Constitución Política.

Esto, al hacer precisamente lo que dicha regla constitucional impide: imponer una condición que impide el libre ejercicio del derecho de propiedad, según se ha explicado.

A mayor abundamiento, debe consignarse que, a todo evento, la existencia de eventuales dificultades para





liquidar el monto de lo adeudado, imputables únicamente a la parte deudora -Tesorería- no pueden ser obstáculo para la vigencia de la garantía del derecho de propiedad de la requirente;

#### CONCLUSIONES

**VIGESIMOSEXTO:** 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, numerales 24° y 26°, 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:

1) QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS UNO, DECLARÁNDOSE INAPLICABLE A LA GESTIÓN JUDICIAL PENDIENTE LA FRASE "A CONTAR DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL DECRETO SUPREMO APROBATORIO DE LA CUENTA,", CONTENIDA EN EL INCISO PRIMERO DEL ARTÍCULO 5° DE LA LEY N° 18.900.

2) DÉJASE SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA A FOJAS 101. OFÍCIESE.



Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Carlos Carmona Santander y Domingo Hernández Emparanza, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento conforme a las siguientes consideraciones:

#### I. LA IMPUGNACIÓN.

1°. Que una persona que afirma que hizo un depósito en la antigua Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, en el año 1968, cuyo saldo a la fecha de emisión del documento era de 8.500 escudos, solicitó su devolución a la Tesorería General de la República, en noviembre de 2014, en atención a que el Fisco de Chile sería el sucesor legal de dicha Asociación. Sin embargo, la Tesorería negó dicha devolución el 27 de noviembre de 2014, toda vez que conforme al artículo 5° de la Ley N° 18.900, para que el Fisco asuma las obligaciones de dicho sistema, es necesario que se publique en el Diario Oficial el decreto que apruebe la rendición de cuentas de aquél, ordenado liquidar por la misma ley. El afectado recurrió de protección, siendo ésta la gestión pendiente en estos autos de inaplicabilidad;

2°. Que el requirente impugna el artículo 5° de la Ley N° 18.900, por vulnerar el derecho de propiedad que le asiste sobre dicho depósito. La no aprobación de la cuenta por el Presidente de la República y la no publicación del decreto respectivo, desde el año 1990, sostiene, hace que el Fisco no asuma las obligaciones de dicho sistema. El Fisco es depositario de los ahorros del sistema; es un mero tenedor de los mismos y, amparándose en el precepto impugnado, permite que la Administración se niegue a devolver dicha suma;





## II. ANTECEDENTES.

3°. Que el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo se creó por el D.F.L. N° 205, del año 1960. La ley delegatoria fue la N° 13.305, de 1959, la misma que sustituyó la unidad monetaria del peso por el escudo.

El sistema se creó con dos componentes. Por una parte, las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Estas eran entidades privadas sujetas a autorización (artículos 19, 20 y 21 del D.F.L. N° 205/1960, Hacienda). Sus funciones eran básicamente dos: recibir depósitos y darlos en préstamo para la vivienda. Estos depósitos se hacían en cuentas individuales (artículo 34), se reajustaban (artículo 36), algunos tenían derecho a dividendo (artículo 38), podían ser retirados con aviso previo (artículo 41) y estaban asegurados hasta un cierto monto (artículo 64). Por la otra, se encontraba la Caja Central. Esta era un servicio público sujeto a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros (artículo 2°). Sus funciones eran fiscalizar a las asociaciones (artículo 2°) y garantizar depósitos (artículo 64);

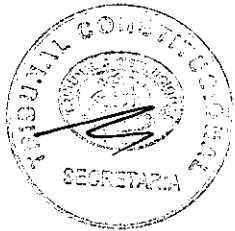


4°. Que dicho Sistema sufrió sucesivas modificaciones a lo largo del tiempo. Por de pronto, se fusionaron todas las asociaciones en 1979. En 1980, se sometió a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (D.L. N° 3445). El mismo año, el D.L. N° 3480 declaró que la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo era la sucesora legal de las asociaciones. Enseguida, en 1985 (artículo 23, Ley N° 18.482), se derogó el seguro de depósitos. Asimismo, en 1987, la Ley N° 18.591 derogó el artículo 41 del D.F.L. N° 205, del año 1960, esto es, la posibilidad de retirar los depósitos con aviso previo. A continuación, en 1990 (Ley N° 18.900), se puso término a la Caja Central, obligándola a liquidar sus bienes y a



rendir cuenta ante el Presidente de la República. Finalmente, en 1993, la Ley N° 19.229 estableció que los bienes raíces de la Caja pasaban a dominio del Fisco;

5°. Que la Ley N° 18.900, de 1990, estableció lo siguiente, en lo que aquí interesa. En primer lugar, puso término a la existencia legal de la Caja Central de Ahorro y Préstamos y a la autorización de existencia de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamos. En segundo lugar, se obligó a liquidar las cuentas con terceros de la Caja y de la Asociación, pagar sus deudas y cobrar los créditos que correspondieran a ambas entidades. En tercer lugar, obligó a la Caja en liquidación a dar cuenta de su cometido. Dicha cuenta debía ser aprobada por el Presidente de la República mediante decreto supremo. En cuarto lugar, la norma estableció que el producto de la liquidación ingresaba a rentas generales de la Nación. Finalmente, dispuso que una vez publicado el decreto aprobatorio de las cuentas, pasaban a ser de cargo fiscal las obligaciones de la Caja y de la Asociación, que no quedaran cubiertas por el producido de las liquidaciones;



6°. Que esa aprobación no se ha llevado a efecto. No porque no se haya hecho la liquidación, sino porque no se aprobó por razones técnicas, contables y legales, debido a la insuficiencia e inconsistencia de la documentación de soporte, según lo dictaminado por la Contraloría General de la República y la empresa externa que asesoró al Ministerio de Hacienda (considerando 5°, sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N°2692/2014);

### **III. LA NORMA IMPUGNADA.**

7°. Que el precepto impugnado establece que serán de cargo fiscal las obligaciones de la Caja y de la Asociación que no alcancen a quedar cubiertas con las liquidaciones;



8°. Que la norma, por de pronto, establece una transferencia al Fisco de obligaciones de la Caja y de la Asociación. Por eso señala "serán de cargo fiscal". Lo anterior refleja una realidad a la fecha de su dictación: la deuda era privada y la garantía del Estado de los depósitos en el sistema había sido derogada en 1985, por la Ley N° 18.482;

9°. Que, no obstante, a diferencia de lo que establecía el antiguo artículo 64 del D.F.L. N° 205/1960, Hacienda, que aseguraba los saldos efectivos de las cuentas de ahorro y los reajustes, con un límite, el artículo impugnado hace de cargo fiscal las "obligaciones de la Caja y de la Asociación". Ello exige individualizar dichas obligaciones;

10°. Que, por otra parte, dicha asunción de obligaciones tiene las siguientes características. En primer lugar, no opera respecto de todas las obligaciones, sino sólo de aquellas que "no alcanzaren a quedar cubiertas por el producido de las liquidaciones" de los activos de la Caja y de la Asociación.



En segundo lugar, dicha asunción no es automática, pues es necesario que se contemplen los fondos para responder por esas obligaciones en la Ley de Presupuestos. De este modo, el financiamiento de las obligaciones que se transfieren al Fisco se hace sobre la base de tres fuentes: las liquidaciones (el producido por la liquidación es ingresado a rentas generales de la Nación) (artículo 4°, Ley N° 18.900); con la transferencia de bienes (artículo 4°, inciso segundo, Ley N° 18.900) y por el Presupuesto (artículo 5°, Ley N° 18.900).

En tercer lugar, dicha asunción es a contar "de la fecha de publicación del decreto supremo aprobatorio de la cuenta" que debe rendir la Caja;



11°. Que la rendición de cuentas no se encuentra regulada en la norma impugnada, sino que en el artículo 3° de la ley. Dicha cuenta tiene las siguientes particularidades.

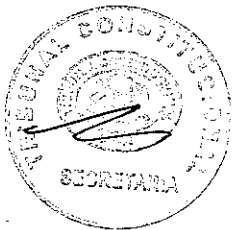
En primer lugar, es separada de la liquidación. La ley establece que se debe hacer, se haya o no finiquitado las liquidaciones.

En segundo lugar, la rendición de cuentas es obligatoria. La Caja pone término a sus funciones "dando cuenta de su cometido" (artículo 3°).

En tercer lugar, la cuenta comprende dos variables. Por una parte, la rendición propiamente tal. Esto implica justificar todos los gastos, las existencias, las obligaciones, con la debida documentación. Por la otra, la ley exige que la rendición de cuentas incluya un inventario. Dicho inventario debe comprender tres factores: los derechos, las obligaciones y el patrimonio.

Como se observa, es de la esencia de la rendición de cuentas individualizar las obligaciones.

En cuarto lugar, la rendición de cuentas tiene un procedimiento que la ley diseña. Este procedimiento comprende tres etapas. La primera es la preparación de la cuenta y su rendición. La segunda es que ésta sea sometida a consideración del Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Hacienda. La tercera es la decisión del Presidente de la República. Este puede, luego de su evaluación, adoptar las siguientes decisiones regladas en la ley. Por una parte, puede no aprobarla, esto es formularle observaciones o reparos. En este caso, la Caja debe continuar funcionando para el solo objeto de subsanar totalmente las observaciones y reparos (artículo 3°). Por la otra, puede aprobarla. Si la aprueba, debe hacerlo por decreto supremo, el cual debe publicarse en el Diario Oficial.





En quinto lugar, la aprobación de la cuenta por el Presidente de la República genera dos efectos legales. De un lado, que los bienes no enajenados en el proceso de liquidación se transfieran al Fisco (artículo 4°, inciso segundo, Ley N° 18.900). Del otro, el Fisco asume las obligaciones de la Caja y de la Asociación;

12°. Que de este modo, en el diseño de la ley, para que el Fisco asuma las obligaciones es necesario que se apruebe la cuenta que debe hacer la Caja en liquidación (artículos 3° y 5°, Ley N° 18.900). Sin embargo, para que se apruebe la cuenta, debe haber un inventario (artículo 3°). En dicho inventario deben indicarse las obligaciones que se van a asumir por el Fisco (artículo 3°).

Por lo mismo, es inseparable la asunción de deudas por el Fisco con la determinación de las obligaciones que se le transfieran. Dicho en otras palabras, sin obligación de la aprobación de la cuenta, no hay posibilidad de que el Fisco asuma obligación alguna;



#### **IV. CRITERIOS INTERPRETATIVOS.**

13°. Que antes de entrar a analizar el presente requerimiento, es necesario sentar los criterios interpretativos que van a guiar nuestra decisión.

En primer lugar, es materia de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República comprometer el crédito con la responsabilidad financiera del Estado mediante cualquier clase de operaciones (artículo 65, inciso cuarto, N° 3, de la Constitución).

La ley que crea la garantía puede definir sus condiciones.

Por ejemplo, en la actualidad la Ley de Bancos (D.F.L. N° 3/1997, Hacienda) establece una garantía para





depósitos y captaciones a plazo. Dicha garantía beneficia sólo a personas naturales y hasta el 90% del monto de la operación (artículo 144). Es condición para recibir el pago de la garantía que el beneficiario de ella renuncie a percibir el saldo de las operaciones o la parte de ellas que originaron dicho pago (artículo 151). Pagada la garantía, el Fisco se subroga en los derechos del beneficiario de la garantía, en la parte que concurrió a dicho pago (artículo 152).

El punto es relevante, porque lo que aquí se impugna es que la asunción de deudas del Fisco opere "a contar de la fecha de publicación del decreto supremo aprobatorio de la cuenta".

Lo que se pide, en el fondo, en la presente acción, es un acto legislativo de reconfiguración de la asunción de deudas por parte del Estado;

14°. Que, en segundo lugar, las Asociaciones de Ahorro y Préstamo desaparecieron. Primero se fusionaron todas las Asociaciones. Luego la ley declaró que la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo era la sucesora legal de las Asociaciones (D.L. N° 3480/1980). En 1990, se puso término a la Caja Central, ordenando su liquidación y la rendición de cuentas (Ley N° 18.900).

El Estado es obligado a asumir una deuda privada el año 1990 (artículo 5°, Ley N° 18.900), pero sujeto a que haya una rendición de cuenta, que exige que se le individualicen las obligaciones vía inventario, y a que se destinen recursos presupuestarios complementarios a la liquidación y a la existencia de bienes no enajenados, para responder a esas obligaciones.

Mientras el Fisco no sepa qué obligaciones asume, las que se determinan con la rendición de cuenta aprobada, no puede responder por ellas;





15°. Que, en tercer lugar, para que prospere la acción de inaplicabilidad es necesario que el precepto sea decisivo en la resolución del asunto.

Ahora bien, lo que se busca con la presente acción de inaplicabilidad es que, suprimida la oportunidad en que se produce la asunción de deudas por el Fisco (publicación del decreto aprobatorio de la cuenta), se podrá obtener la devolución de los fondos presuntamente depositados en el año 1968.

Sin embargo, ello exige que no haya otras normas que apunten en el mismo sentido o que sean complementarias de la cuestionada.

Sin embargo, en este caso, existen otras normas. En primer lugar, la rendición de cuentas se encuentra regulada en el artículo 3° de la Ley N° 18.900. En dicha rendición deben individualizarse las obligaciones que el Fisco asuma. Por lo mismo, sin rendición de cuentas, no están determinadas dichas obligaciones. Tal norma no ha sido impugnada. En segundo lugar, la propia norma impugnada exige que se consignen fondos en el presupuesto para asumir las obligaciones por parte del Fisco. Ello modifica las reglas del artículo 28 del D.L. N° 1263, que obliga al Estado a asumir el pago de las deudas por sentencia ejecutoriada, aun excediéndose las sumas consultadas en los rubros correspondientes, para cumplir sentencias judiciales. En tercer lugar, porque en el año 1987 se derogó el artículo 41 del D.F.L. N° 205/1960, que permitía retirar total o parcialmente los depósitos previo aviso. Con esa norma, el requirente ya no puede ejercer libremente la recuperación de sus dineros. Finalmente, la Ley N° 19.880 establece que los actos de efectos generales deben publicarse en el Diario Oficial y desde esa fecha obligan a su íntegro y cabal acatamiento (artículos 48 y 49). Por lo mismo, no porque se suprima la entrada en vigencia de un decreto, la situación queda





indefinida, porque se aplica supletoriamente esta ley (artículo 1°, Ley N° 19.880);

16°. Que, en cuarto lugar, el requirente pudo cobrar su deuda, con garantía directa a su depósito, hasta 1985, año en que se derogó dicha garantía (artículo 23, Ley N° 18.482). Asimismo, pudo hasta el año 1987, con aviso previo, retirar su depósito (el artículo 41 del D.F.L. N° 205/1960, Hacienda, que le permitía aquello, fue derogado por el artículo 43 de la Ley N° 18.591).

El actor recién reclamó ante la Tesorería en octubre del año 2014. Es decir, 46 años después de su presunto depósito;

17°. Que el problema no es que el Presidente de la República no dicte el decreto aprobatorio de la cuenta. Es cierto que cinco Presidentes de la República no han dictado ese decreto. Pero eso no se debe a negligencia, sino a que la cuenta estuvo mal rendida. El Presidente, al aprobar la cuenta, la valida. Pero no puede hacerlo, si ésta es insuficiente o no tiene sustentación. Recordemos que esta ley se publicó el 16 de enero del año 1990, justo cuando se acababa el gobierno militar. El nuevo gobierno electo tuvo que asumir una doble responsabilidad: aprobar o rechazar la cuenta, y de aprobarla, financiarla.

En su momento, la empresa de auditoría que asesoró al gobierno de la época, le sugirió no aprobar la cuenta. El Presidente, entonces, no actuó por sí y ante sí. Esa decisión fue respaldada por el ministerio encargado de manejar las finanzas públicas, como es el Ministerio de Hacienda. Al Presidente de la República le corresponde cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley (artículo 32, N° 20, constitucional). Por lo mismo, no puede actuar displicentemente en la materia.





Por lo demás, no solamente el Presidente tuvo problemas con la rendición de cuentas. La Contraloría General de la República auditó la liquidación de la Caja y de las Asociaciones. Sin embargo, esa labor se dificultó por la falta de documentación de soporte, así como por la carencia de fundamento de algunas contabilizaciones (oficios 203030/1991, 10038/1992 y 20013/1992);

18°. Que, después de 25 años, ya no se trata de una omisión culpable de estos cinco presidentes de la República. Es un asunto que debe resolver el legislador, de un modo general, no caso por caso;

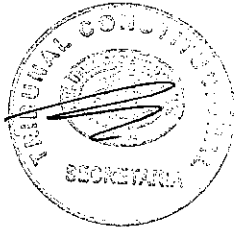
19°. Que, finalmente, el principio de servicialidad del Estado no es un sacrificio del interés público frente al interés privado. No es una rendición de intereses de la sociedad frente a cualquier interés de un particular.

Aquí existen razones de interés público que justifican el mecanismo que se diseñó. Por una parte, no asumir más deudas que las que estrictamente corresponda. Por eso la rendición de cuentas. Por la otra, la asunción de deudas implica contar con el financiamiento necesario para ellas.

Asimismo, a las personas se las ha tratado como ciudadanos. Ello se traduce en que el Estado asume una deuda privada; y en que el particular tenga derecho a reclamar;

#### **V. LOS PRECEDENTES.**

20°. Que, por otra parte, existen dos precedentes en la materia, en que se impugnó la misma norma vía inaplicabilidad.





En primer lugar, existe una sentencia de inaplicabilidad de la Corte Suprema del año 1996 (SCS 24849/96). Esta rechazó la inaplicabilidad sosteniendo que no hay imposibilidad absoluta de recuperación del crédito. El precepto sólo establece una condición para hacer de cargo fiscal la obligación.

En segundo lugar, existe una sentencia de este Tribunal del año 2008 (STC 944/2008). Esta acogió el recurso de inaplicabilidad sosteniendo que al interesado no se le había privado de su depósito. Pero como la Ley N° 18.900 cambió al deudor, pero el nuevo no asume hasta que apruebe la cuenta, en los hechos se le privó de su derecho a reclamar. Asimismo, sostuvo que había un trato discriminatorio porque el Fisco se hacía dueño de los inmuebles del sistema, pero no asumía sus deudas. Finalmente, consideró que la indemnización no era tema, porque era caro el juicio y porque se cambiaba una obligación por otra. No obstante todo ello, el requerimiento fue acogido por vulnerar el artículo 19, N° 24°, de la Constitución, pues la vulneración del propio artículo 19, N° 3° y N° 2°, de la Constitución no fue alegada por el requirente;

21°. Que, en atención a que el argumento del único precedente que acogió aquel requerimiento es la propiedad, y que es el mismo razonamiento que se reitera en esta oportunidad, nos haremos cargo de él a continuación;

#### **VI. NO SE VULNERA EL DERECHO DE PROPIEDAD.**

22°. Que el requirente sostiene que se afecta su derecho de propiedad sobre el presunto depósito hecho en 1968, efectuado en una Asociación de Ahorro y Préstamo, al no poder reclamarlo mientras el Presidente de la República no apruebe la rendición de cuentas de la Caja





Central de Ahorro y Préstamo. Han pasado, sostiene, cerca de 25 años, sin que ello se haya materializado. El derecho a retirar su depósito no puede depender de dicha aprobación de cuentas;

23°. Que al respecto cabe señalar lo siguiente. En primer lugar, nadie ha cuestionado que de existir el depósito, el cual debe ser precisado en el inventario que acompañe a la rendición de cuentas, el requirente tiene dominio sobre él. Lo que se discute es la oportunidad de su retiro y ante quién lo hace efectivo.

El requirente, de existir ese depósito, puede venderlo, cederlo, transferirlo, transmitirlo, gravarlo;

24°. Que, en segundo lugar, el sujeto ante el cual el requirente hizo su depósito, ya no existe. Producto de sucesivos cambios legislativos, se generó un nuevo régimen. Aquél en que hizo su depósito se extinguió. Su única oportunidad es que el Fisco asuma esa obligación. Esta, sin embargo, está sujeta a una serie de condiciones. La más importante de ellas es que se apruebe la rendición de cuentas. El Fisco es un deudor cuyo régimen jurídico define el legislador (artículo 65, inciso cuarto, N° 2, de la Constitución).

El titular del depósito perdió en 1987 la posibilidad de solicitar, con aviso previo, el retiro de sus fondos.

Ahora debe someterse a las reglas que establece el legislador para que el Fisco asuma esa deuda;

25°. Que, en tercer lugar, la asunción de deudas por el Fisco no opera como un seguro de depósitos. Este permite el respaldo del Estado por depósito.

El sistema que define el artículo 5° de la Ley N° 18.900 es distinto. Es una asunción de deudas por el Fisco de las obligaciones que tuvieran la Caja y las





Asociaciones. Se trata, como se observa, de una especie de garantía para todas las obligaciones del antiguo sistema. De ahí la precaución con la que se debe actuar.

Esa precaución, como ya hemos reiterado, es que se apruebe la rendición de cuentas, porque allí se individualizan dichas obligaciones, y que existan fondos provenientes del presupuesto para responder por esas obligaciones, si lo que generó la liquidación de la Caja y los bienes no liquidados, no son suficientes para ello;

26°. Que, finalmente, el requirente no puede pretender que no han pasado 47 años, ocho gobiernos, la transformación del escudo a pesos, una alteración radical del sistema en que hizo su depósito. Aquí no hay un problema de propiedad. Es bajo qué condiciones el nuevo deudor -el Fisco- asume obligaciones ajenas. Y eso lo definió el legislador, a quien corresponde definir el crédito público y la garantía del mismo;

27°. Que, por estas razones, estos Ministros consideran que el requerimiento no debe prosperar.

Redactó la sentencia el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado, y la disidencia, el Ministro señor Carlos Carmona Santander.





Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 2793-15-INA.

Sr. Carmona

Sra. Peña

Sr. Aróstica

Sra. Brahm

Sr. Letelier

Sr. Suárez

Sr. Bronfman



Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, por sus Ministros señora Marisol Peña Torres, señores Iván Aróstica Maldonado, Domingo Hernández Emparanza, señora María Luisa Brahm Barril, señor Cristián Letelier Aguilar, y por los suplentes de Ministro señores Christian Suárez Crothers y Alan Bronfman Vargas.

Se certifica que el Ministro señor Domingo Hernández Emparanza concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por encontrarse haciendo uso de su feriado.

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