

0000268

DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO



2024

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 14.077-2023

[13 de marzo de 2024]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL DE LA FRASE "A
*CONTAR DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL DECRETO
APROBATORIO DE LA CUENTA*", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 5º,
DE LA LEY Nº 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

MARÍA NELLY HOTT CÓRTEZ

EN EL PROCESO ROL Nº 9596-2021, SEGUIDO ANTE EL VIGÉSIMO
TERCER JUZGADO CIVIL DE SANTIAGO

VISTOS:

Que, María Nelly Hott Córtes acciona de inaplicabilidad respecto de la frase "*a contar de la fecha de publicación del decreto aprobatorio de la cuenta*", contenida en el artículo 5º, de la Ley Nº 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 Nº 9596-2021, seguido ante el Vigésimo Tercer Juzgado Civil de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Ley Nº 18.900

(...)

“Artículo 5º- 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

La requirente tiene la calidad de demandante en proceso sustanciado ante el 23° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago.

Refiere que presentó una demanda en el 23° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, en proceso Rol C-9596-2021, para demandar la responsabilidad por falta de servicio del Estado, en razón de los más de 30 años en que se ha incumplido la obligación de pago de deudas del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (en adelante “SINAP”), al que se le puso término por mandato legal de la Ley N°19.800.

En subsidio a esta acción, se interpuso la de cobro de pesos, exigiendo la restitución, reajustada y con intereses convencionales y/o legales de los dineros depositados en la Asociación de Ahorro y Préstamo “Vicente Pérez Rosales”, de la ciudad de Valdivia, bajo el Número 6023, a nombre y titularidad de doña María Nelly Hott Cortes.

La referida cuenta de ahorro se inició con un depósito de 1.562 Escudos y se fue incrementando con constantes aportes, registrándose como saldo disponible en la cuenta al día 31 de diciembre de 1974, la suma de 1.599.600 Escudos, moneda de curso legal en ese entonces.

En síntesis, en la demanda de indemnización de perjuicios por responsabilidad del Estado, así como en la subsidiaria de cobro de obligación legal en juicio de hacienda, se solicita la devolución de las sumas depositadas de las que es acreedor en la Asociación de Ahorro y Préstamo, cuya continuadora legal fue la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo y luego la Caja Central de Ahorro y Préstamos, la que -a su vez- fue sucedida por el Fisco en conformidad a la Ley N° 19.800.

Destaca que el 11 de abril de 2003 mediante Dictamen N° 14.563, la Contraloría General de la República expresó que *“el Fisco carece de título para hacerse cargo del pago de las prestaciones pecuniarias derivadas de las obligaciones de las instituciones en liquidación, como ocurre con las que se derivan de los depósitos efectuados por el peticionario”*, haciendo presente al Ministerio de Hacienda *“la necesidad de que se adopten las medidas pertinentes para que, en definitiva, subsanen los inconvenientes que han impedido aún la aprobación de la cuenta aludida”*.

Posteriormente, el mismo entre contralor y ante la máxima pasividad del poder ejecutivo a lo largo de las últimas décadas, mediante su reciente Dictamen N° 25.892, de 2018, constató la imposibilidad material de realizar y aprobar dicha cuenta, declarando que la vía para la obtención del resarcimiento de los ahorrantes es la jurisdiccional.



Se arguye la existencia de las siguientes contravenciones constitucionales.

El texto legal impugnado es la frase contenida en el inicio del artículo 5° de la Ley. 18.900, de acuerdo con la cual pasan a ser de cargo fiscal las obligaciones de la caja y de la Asociación de Ahorro y Préstamos, a partir de la fecha de publicación del Decreto Supremo que aprobase la cuenta rendida por la referida institución.

Sostiene que el texto referido es contrario a la Constitución puesto que establece una condición suspensiva a partir de la cual el Fisco asumiría las obligaciones del antiguo sistema de ahorro y préstamo para la vivienda, vulnerando el derecho de propiedad que los ahorrantes tienen sobre los dineros dejados en depósito en las cajas de Ahorro y Préstamo para la Vivienda.

Agrega que la disposición cuestionada supedita la respuesta fiscal a las obligaciones del SINAP a la aprobación presidencial de la cuenta, generando un resultado inconstitucional en concreto, pues priva a los acreedores del SINAP –lo que incluye a ahorristas e inversionistas- del derecho a recibir y gozar de dineros propios, lesionando su derecho de propiedad; y además, hace ilusoria la tutela judicial efectiva garantizada por la Constitución y vulnera abiertamente el llamado “*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.

Arguye que su aplicación violenta el derecho a la tutela judicial efectiva, pues hace imposible que se recurra a la justicia para conseguir la restitución de los dineros que la requirente depositó como ahorro para la vivienda, imponiéndosele una verdadera expropiación ilegal o confiscación de una parte importante de su patrimonio, por lo que resulta del todo contrario a los derechos fundamentales de: a) igual protección de los derechos (19 N° 3) y b) propiedad (19 N°24), además de transgredir el resguardo al contenido esencial de los derechos (19 N°26), así como el fundamental principio de servicialidad del Estado contenido en el inciso cuarto del artículo 1° de la Constitución.

3.1.- El principio de Servicialidad del Estado establecido en el inciso cuarto del artículo 1° de la Constitución Política de la República.

Sostiene que en este caso, la Ley N° 18.900 le ha encomendado una función al Estado (o al Fisco), en orden a hacerse cargo de las deudas no solucionadas del SINAP para con sus inversionistas y depositantes, tarea que no ha cumplido, excusándose en la frase del artículo 5° de la misma Ley N° 18.900 cuya declaración de inaplicabilidad se impetra.

Aduce que la frase que condiciona la tarea estatal a la ocurrencia de una circunstancia que depende únicamente del mismo Estado, lo que importa invertir la relación de servicialidad. Ello, al quedar sujeto a la mera voluntad del Estado el asumir el rol que la Ley N° 18.900 le impone.

3.2.- El derecho de propiedad sobre los dineros ahorrados.

Sostiene que, en los hechos, la norma legal cuya constitucionalidad se impugna ha devenido en una actuación de confiscación por parte del Estado, al mostrarse como el apoderamiento de los dineros de los ahorrantes que fueron traspasados desde el dominio privado al patrimonio del Estado, asumiendo éste la



obligación de restituirlos pero sólo después de que concurra una circunstancia que depende únicamente de su propia diligencia, como es la aprobación y publicación de una cuenta que, según lo han reconocido distintas autoridades, es imposible rendir.

En el caso que se plantea la requirente contaba con depósitos en ahorro en la Asociación de Ahorro y Préstamos “Vicente Pérez Rosales”, de la ciudad de Valdivia.

3.3.- La igual protección de los derechos, al impedir el acceso a la tutela judicial efectiva justicia para obtener la devolución de los dineros ahorrados.

Sostiene que, tal como se ha señalado en pronunciamientos de esta Magistratura, la norma impugnada “*rompe con la posibilidad de satisfacer los intereses subjetivos de los ahorristas e inversionistas del SINAP mediante la acción de la jurisdicción, dado que la frase impugnada condiciona la responsabilidad del Fisco de restituir los bienes a la publicación de un decreto, que no se ha verificado a pesar de que la Caja Central ya no existe legalmente desde el año 1990. La ley que hizo desaparecer al sujeto obligado a restituir lo depositado, sustituyéndolo por el Fisco, ha condicionado la existencia de la obligación de restituir del nuevo obligado a una condición suspensiva meramente potestativa del deudor, que no se ha cumplido, lo que impide a los acreedores la posibilidad de cobrar al Fisco.*”

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 22 de marzo de 2023, a fojas 48, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 14 de abril, a fojas 57, se declaró admisible.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones por el Consejo de Defensa del Estado a fojas 65 abogando por el rechazo del requerimiento.

Observaciones del Consejo de Defensa del Estado

En primer lugar, refiere que no es efectivo que el llamado Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP) 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.

Aduce que ha sido imposible dictar el decreto supremo aprobatorio de la cuenta porque, como está plenamente comprobado, 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.

Sostiene que nunca ha quedado claro cuáles eran los bienes y activos de cada Asociación de Ahorro y Préstamo, de tal manera que el Fisco efectivamente pudiera hacerse cargo de un activo que viniese acompañado de un pasivo, y esa es la razón de la condición *sub lite*, ella no es arbitraria, ya que la cuenta no define quienes son los acreedores. En efecto, no existen los antecedentes técnicos y fácticos que permitan conocer con exactitud el estado patrimonial quedado al término de la Caja Central de Ahorro y Préstamo, ni el detalle de sus activos y pasivos, información imprescindible para efectuar la cuenta que indica el artículo 3° de la Ley 18.900.

En cuanto al fondo del libelo, argumenta que una eventual sentencia estimatoria del requerimiento de autos traería aparejado no solo un efecto contrario al principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, sino que además desnaturalizaría la obligación fiscal. Ello, toda vez que se transformaría a la demandante Sra. Hott en una ciudadana destinataria de un trato privilegiado, al permitirse a su respecto el traspaso de una importante cantidad de recursos fiscales sin mediar el cumplimiento del presupuesto para que surgiera la obligación fiscal, esto es, la aprobación de una liquidación y, por tanto, sin que logre determinarse si es o no acreedora del extinto sistema de ahorro y préstamo, la magnitud de la supuesta acreencia y la real proporción en la que dicho supuesto crédito debería ser soportado con fondos públicos.

Sostiene que 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.

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.

Por último, afirma que la disposición cuestionada no resultará decisiva en la resolución del asunto ventilado en la gestión *sub-lite*. Lo anterior, en primer lugar, porque la acción por falta de servicio y subsidiariamente de indemnización de perjuicios que dio origen a la gestión pendiente se extinguió por prescripción mucho antes de la notificación de la demanda, razón por la cual se opuso en tiempo y forma la excepción perentoria en tal sentido. En segundo lugar, toda vez que la norma en que se inserta el precepto legal impugnado, para que el Fisco se haga cargo con sus propios recursos de las obligaciones de la Caja y Asociación, exige no sólo la condición de aprobarse la cuenta, a que alude la frase que la requirente pretende inaplicar sino, además, que se trate de obligaciones que no hayan alcanzado a quedar cubiertas con el producido de las liquidaciones, lo que supone que ellas se hayan practicado.



Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de Pleno del día 1 de diciembre de 2023, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos por la requirente del abogado Christian Enrique Mardones Ubeda y por el Consejo de Defensa del Estado de la abogada María Eliana Ricke Gebauer. Fue adoptado acuerdo con igual fecha.

CONSIDERANDO:

1. Que se ha deducido por doña María Hott Cortés requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase *“a contar de la fecha de publicación del decreto supremo 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 para que tal declaración incida en la causa rol C-9596-2021 tramitada ante el 23° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago sobre acción principal de indemnización de perjuicios y subsidiaria de cobro de pesos. En dicha causa se solicita que el Fisco sea condenado a la devolución de los dineros depositados en la Asociación de Ahorro y Préstamo “Vicente Pérez Rosales”. La requirente alega que la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente vulnera la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el derecho de propiedad, el contenido esencial de los derechos, así como el principio de servicialidad del Estado, lo que infringiría los artículos 1 inciso cuarto y 19 numerales 3, 24 y 26 de la Constitución.

2. Que esta Magistratura ha conocido de requerimientos de inaplicabilidad análogos y los ha acogido en todas las oportunidades por estimar que la aplicación del precepto cuestionado produce un efecto contrario a la Carta Fundamental (STC 944, STC 2793, STC 9308, STC 13541, STC 13908, STC 13912). Es así que en su STC 13912, este Tribunal concluyó 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, que condicionan la obligación del Fisco de pagar las obligaciones de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamos a la dictación de un decreto aprobatorio de la cuenta, 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 3 y 24 de la Carta Fundamental, lo que así se declarará en consecuencia”* (STC 13912 c. 21°). En dichas sentencias han sido establecidos los siguientes criterios: (i) La supresión del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo por medio de la Ley 18.900 no suspende la posición de garante que le corresponde al Estado de Chile, toda vez que ésta posición por subrogación es una obligación que le asiste al Estado a través de la Caja Central de Ahorros y Préstamos y del Fisco; (ii) La condición impuesta por el artículo 5° impugnado, es una “condición” suspensiva y meramente potestativa del acreedor (Fisco de Chile), que hace ilusoria el cumplimiento de la obligación y, consecuentemente, la propiedad del depositante sobre sus depósitos; (iii) La falta de un decreto aprobatorio de la cuenta presentada por la Caja central de Ahorros y Préstamos tuvo por único objeto determinar los recursos con cargo a los cuales el Fisco de Chile en su calidad de sucesor legal de ésta se haría cargo de sus respectivas obligaciones sean los propios de la Caja o nuevos recursos fiscales, la omisión de dicho acto administrativo es inoponible a los acreedores; (iv) Si bien la Ley 18.900 hizo desaparecer el sujeto obligado a restituir lo depositado (Caja Central de Ahorros y Préstamos), lo sustituyó por el Fisco



condicionando la existencia de la obligación al cumplimiento de una condición suspensiva meramente potestativa del deudor que no se ha cumplido y a la que se encuentra supeditado el pago de una obligación de restitución del dinero depositado la que por su naturaleza debe ejercerse a voluntad del depositante y no del depositario; (v) Finalmente, el Estado en calidad de garante de los depósitos efectuados por particulares en el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo no puede escudarse en la naturaleza meramente potestativa de sus obligaciones para incumplirlas sin afectar dos conceptos básicos de la convivencia constitucional, cuales son el respeto efectivo a los derechos de las personas y la circunstancia de que las normas legales se expiden para la concreción veraz y efectiva del bien común. Al tratarse de una jurisprudencia asentada en esta Magistratura, en esta sentencia haremos nuestros los argumentos ya vertidos por este Tribunal, y reseñados en el presente considerando, toda vez que en estos autos no se han hecho valer argumentaciones que permitan modificar lo ya resuelto, como se pasa a razonar a continuación.

3. Que el Consejo de Defensa del Estado, en representación del Fisco de Chile, reitera las argumentaciones vertidas en los procesos de inaplicabilidad previos, sin hacerse cargo de la jurisprudencia de esta Magistratura. En estrados afirmó que los depósitos fueron realizados a un ente privado, respecto de los cuales existía una garantía estatal limitada que posteriormente fue extinguida. En tal sentido, sostiene que la ley 18.900 establece una nueva obligación del Estado, distinta de la anterior, y que estuvo condicionada a la dictación del decreto aprobatorio de la cuenta, lo que determina que se trate de una obligación subsidiaria y eventual. Es así como sostiene que el Estado no ha vulnerado el derecho de propiedad de las personas depositantes, quienes no han podido recuperar sus dineros más bien por la imposibilidad de pago por parte de las respectivas Asociaciones.

4. Que, para resolver tales alegaciones, se debe considerar que el depósito es *“el contrato en que se confía una cosa corporal a una persona que se encarga de guardarla y de restituirla en especie”* (art. 2211 del Código Civil) que *“se perfecciona por la entrega que el depositante hace de la cosa al depositario”* (art. 2122 del Código Civil). El contrato de depósito se presenta de dos maneras: el depósito propiamente dicho y el secuestro (art. 2214 del Código Civil); *“El depósito propiamente dicho es un contrato en que una de las partes entrega a la otra una cosa corporal y mueble para que la guarde y la restituya en especie a voluntad del depositante”* (art. 2215 del Código Civil). Si bien el Código Civil, en los artículos transcritos, se refiere al depósito de especie o cuerpo cierto (depósito regular), el artículo 2221 contempla también el depósito de dinero o depósito irregular: *“En el depósito de dinero, si no es en arca cerrada cuya llave tiene el depositante, o con otras precauciones que hagan imposible tomarlo sin fractura, se presumirá que se permite emplearlo, y el depositario será obligado a restituir otro tanto en la misma moneda”*.

De esta forma, tratándose del depósito de dinero, la entrega de estos al depositario, además de perfeccionar el contrato, constituye tradición, haciéndose dueño el deudor de los dineros entregados, obligándose a restituir otro tanto en la misma moneda. Entonces, el acreedor, correlativamente, adquiere un derecho personal o crédito que puede reclamar del depositario que por un hecho suyo ha contraído la obligación correlativa de restituir (cfr., artículo 578 del Código Civil). Sobre este derecho personal o crédito, que es una cosa incorporal, hay una especie de



propiedad (cfr., artículo 583 del Código Civil) que se encuentra protegida por el artículo 19 N° 24 de la Constitución.

En este punto no se debe olvidar la estructura de la obligación-derecho: un acreedor, un deudor y una prestación. El acreedor tiene la facultad para exigir la prestación; el deudor se encuentra en la necesidad jurídica de efectuarla. En definitiva, realizado un depósito a la Asociación de Ahorro y Préstamo respectiva, el depositante adquiere un derecho personal para exigir la restitución del dinero. Ese derecho está protegido constitucionalmente.

5. Que, si bien es cierto que la Asociación de Ahorro y Préstamo “Vicente Pérez Rosales” dejó de existir, no debe olvidarse que ésta se fusionó con las demás Asociaciones en la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, quien pasaría a ser su sucesora legal, en virtud del artículo 7° del DL N° 3.480 de 1980 y, además, se mantuvo la garantía y control del Estado respecto de la continuidad y regularidad del sistema. Con esta sucesión legal no hay una nueva obligación, mucho menos esta se ha extinguido, sino sólo se ha modificado en cuanto al deudor. El depositante mantiene incólume su derecho a solicitar la restitución del dinero, mas ahora a otro deudor, la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, que por disposición de ley ha contraído la obligación correlativa (cfr., artículo 578 del Código Civil).

Ahora bien, el artículo 1 de la Ley 18.900 dispone: *“Pónese término a la existencia legal de la Caja Central de Ahorros y Préstamos, en adelante la Caja y a la autorización de existencia de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamos, en adelante la Asociación, a contar desde la fecha de vigencia de esta ley. La Caja asumirá exento de todo pago o impuesto, por el solo mérito de la ley, los derechos, obligaciones y patrimonio de la Asociación, entendiéndose, solamente, subsistente como persona jurídica para este efecto y el de liquidación de los respectivos patrimonios por el término de tres meses”* (énfasis agregado). De esta forma, es en virtud del artículo 1 de la Ley 18.900 que la Caja Central de Ahorros y Préstamos - que era un órgano público- pasa a subrogarse en la posición de deudora y depositaria que ostentaba la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo. Nuevamente, el acreedor depositante mantiene incólume su derecho a solicitar la restitución del dinero, mas ahora a otro deudor, la Caja Central, órgano público que por disposición de ley ha contraído la obligación correlativa.

Sin embargo, la Caja Central de Ahorro y Préstamos, como el artículo 1 se encarga de precisar, sólo subsistía para los efectos de ser liquidada. En este sentido, el artículo 3 de la Ley 18.900 establece que *“La Caja en liquidación pondrá término a sus funciones dando cuenta de su cometido, haya o no finiquitado las liquidaciones que le encomienda esta ley, en las que incluirá un inventario de todos los derechos, obligaciones y patrimonio de ésta y de la Asociación. Esta cuenta será sometida a la consideración del Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Hacienda. Si la cuenta no fuere aprobada, la Caja deberá continuar funcionando para el solo efecto de subsanar totalmente las observaciones y reparos formulados a aquélla dentro del plazo que le fije el Presidente de la República.*

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”.

En definitiva, en virtud de la Ley 18.900, particularmente de su artículo 1, la Caja Nacional de Ahorros y Préstamos, organismo público, pasó a ser deudora de los



dineros depositados originariamente a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, siendo su sucesora legal.

6. Que el artículo 2 inciso tercero de la Ley 16.807 establecía que “*Las operaciones de la Caja Central gozarán de la Garantía del Estado*”. Consistente con lo anterior, y atendido el carácter unitario del Estado (artículo 3 de la Constitución), es que el artículo 4 de la Ley 18.900 estableció que “*El producto neto de la liquidación de la Caja y de la Asociación será ingresado a rentas generales de la Nación*”.

Los bienes, de cualquier naturaleza, no enajenados o liquidados por la Caja en liquidación, se entenderán transferidos por el solo ministerio de la ley, exentos de todo derecho o impuesto, al dominio del Fisco a contar desde la fecha de publicación del decreto que se menciona en el artículo anterior. Los Conservadores de Bienes Raíces y el Servicio de Registro Civil e Identificación deberá practicar las inscripciones y anotaciones que procedan con el solo mérito de la exhibición de copia autorizada de dicho decreto”. Como puede apreciarse de la lectura del artículo 4 transcrito y 5 impugnado, la Ley 18.900 dispuso que, tras la disolución de un organismo público autónomo con patrimonio propio, sus activos y pasivos sean trasladados al Fisco. Ello no podía ser de otra forma, atendido el carácter unitario del Estado de Chile y el rol de garante de la Caja que había asumido en virtud del artículo 2 de la Ley 16.807.

Ahora bien, ante la ausencia mantenida en el tiempo del decreto aprobatorio de la cuenta, que condicionaba la aplicación de los artículos 4 y 5 de la Ley 18.900, la Ley 19.229 vino a disponer que “*pasarán a dominio fiscal, de pleno derecho, a contar desde la fecha de 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. El Fisco asumirá el dominio y la posesión de dichos bienes, representado por el Ministerio de Bienes Nacionales, correspondiendo la representación judicial al Consejo de Defensa del Estado*” (art. 1).

Vale decir, tanto el producto neto de la liquidación (art. 3 de la Ley 18.900) como los bienes raíces y cartera de créditos hipotecarios (art. 1 de la Ley 19.229) se incorporaron al patrimonio fiscal. En cambio, respecto de las obligaciones no cubiertas por el producido de las liquidaciones, su exigibilidad se supeditó a la publicación del decreto supremo aprobatorio de la cuenta.

7. Que, el Fisco de Chile no sólo absorbió el patrimonio de la Caja Nacional de Ahorros y Préstamos, con sus activos y pasivos, sino que, además y en forma previa, se había declarado voluntariamente garante de este organismo que, a su vez, había asumido por el ministerio de la ley, y como sucesor legal, la obligación de restituir los depósitos efectuados a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo o a la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, continuadora legal. En este sentido, no se trata de una nueva obligación que viene a surgir con la dictación de la Ley 18.900, como sostiene el Consejo de Defensa del Estado, sino que es la misma obligación de restituir, derivada del contrato de depósito originario, por lo que *mutatis mutandis*, se trata del mismo derecho personal originario, modificado sólo en cuanto al sujeto pasivo.

8. Que, en este contexto, el precepto cuestionado, al supeditar la exigibilidad de la obligación (y con ello del derecho) a una condición no pactada legal o convencionalmente al tiempo del contrato, y que depende únicamente del deudor, a



saber, la dictación y publicación de un decreto supremo, y en la cual ninguna injerencia tiene el acreedor, constituye una vulneración al derecho de propiedad constitucionalmente resguardado en el artículo 19 numeral 24 la Constitución, imponiendo trabas y condiciones que impiden su libre ejercicio, cuestión prohibida por el numeral 26 del mismo artículo, y contrariando el mandato de su numeral tercero, en orden a resguardar la igual protección en el ejercicio de los derechos.

En este sentido, ante la negativa del Fisco de restituir los depósitos, el precepto se alza como un obstáculo para compelerlo judicialmente, lo que pugna con el derecho a la tutela judicial efectiva o garantía de protección judicial de los derechos.

9. Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró internacionalmente responsable al Estado de Chile por violar el derecho de propiedad, el derecho a la protección judicial, e incumplir el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, que se derivó, entre otras razones por *“la falta de expedición o de modificación de normas conducentes al efectivo cumplimiento de las sentencias por parte de las Municipalidades, sobre todo cuando los beneficiados son parte de una población en situación de vulnerabilidad, y a la obligación del Estado de dotar de fondos a las Municipalidades para pagar dichas sentencias”* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Profesores de Chañaral y otras Municipalidades Vs. Chile, Sentencia de 10 de Noviembre de 2021, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, párr. 192), situación que se da en la especie, toda vez que el Estado impone trabas al ejercicio de acciones judiciales y se niega asumir el pasivo de uno de sus órganos cuyas obligaciones había garantizado, y que disolvió, incorporando al patrimonio fiscal todos sus activos, acreencias y bienes disponiendo la sucesión legal de las obligaciones correspondiente.

10. Que no desvirtúa lo ya razonado el hecho de que las cuestiones de titularidad, exigibilidad y cuantía del derecho u obligación puedan ser debatidas en la gestión pendiente. Corresponde al juez del fondo declarar el derecho que a cada uno corresponde, de acuerdo con el mérito del proceso. En cambio, esta Magistratura sólo realiza un control normativo de la ley, a la que se atribuye un efecto inconstitucional en una gestión pendiente, lo cual ha sido constatado. Los depositantes detentan un derecho de propiedad sobre un crédito cuyo ejercicio, en el caso de la Ley 18.900, ha sido supeditado por un precepto que no satisface los estándares constitucionales, como ya fuera razonado, toda vez que el derecho que detenta el depositante depende de una condición suspensiva meramente potestativa del acreedor que cede en su exclusivo beneficio. Cosa distinta es que en el proceso se desvirtúe la calidad de depositante o acreedor; se cuestione la exigibilidad de la obligación; se aduzca una indeterminación de la deuda; o se plantee cualquier otra alegación destinada a enervar la pretensión, todas cuestiones sobre las cuales el juez del fondo conserva la competencia para resolver.

11. Que, por lo razonado precedentemente, el requerimiento ha de ser acogido, y así se declarará.

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 ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARA LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA FRASE "A CONTAR DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL DECRETO APROBATORIO DE LA CUENTA", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 5º, DE LA LEY Nº 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 Nº 9596-2021, SEGUIDO ANTE EL VIGÉSIMO TERCER JUZGADO CIVIL DE SANTIAGO. OFÍCIESE.**

- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE A TAL EFECTO.**

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:

1º. 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 (entre otras en las Roles Nos. 944, 2793 y 9308) y de la recaída en el proceso de inconstitucionalidad de dicha norma (STC Rol Nº 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 (APP), conformantes del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP), se encontraba la Asociación Vicente Pérez Rosales. Según da cuenta en su requerimiento, en dicha institución la requirente María Nelly Hot Cortés mantenía una cuenta de ahorros, bajo el número 6023, que se inició con una inversión por la suma de 1.562 Escudos, registrándose como saldo disponible en la cuenta al día 31 de diciembre de 1974 la suma de E° 1.599.600.

b) A partir de la dictación del Decreto Ley Nº 1381, de marzo de 1976, se limitaron los préstamos del Banco Central a la Caja Central de Ahorros y Préstamos y a las APP del SINAP, las cuales, para recibir créditos de la entidad bancaria, debían cederle inmediatamente la parte de su cartera de créditos hipotecarios que fuera necesaria para cubrir el valor de tales empréstitos, pese a que, como el sistema carecía de liquidez, no devolvería los dineros depositados o invertidos.



c) El Decreto Ley N° 3.480, de 1980, declaró a la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo (ANAP) como sucesora legal de las antiguas asociaciones, entre ellas, la Vicente Pérez Rosales.

d) El 6 de diciembre de 2021, y ante el 23° Juzgado Civil de Santiago, la requirente interpuso demanda de responsabilidad por falta de servicio en contra del Fisco de Chile (Rol C-9596-21), “en razón de los más de 30 años en que se ha incumplido la obligación de pago de deudas del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (en adelante “SINAP”), al que se le puso término por mandato legal de la Ley N°19.800.” (fs. 12). En subsidio de dicha acción, dedujo demanda de cobro de pesos en contra del mismo Fisco para exigir la restitución, reajustada y con intereses convencionales y/o legales, de los dineros que tenía en ahorro ante la Asociación de Ahorro y Préstamo “Vicente Pérez Rosales”.

2°. Para comprender la falta de servicio a que alude en su demanda principal ante el 23° 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 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° de la ley 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 la 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 por primera vez 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.

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 señora 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) al estimar 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). 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 que fue declarado inadmisibile 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”.

6°. Por último, cabe anotar que, más recientemente, la sentencia de la Corte Suprema de 4 de marzo de 2022 (rol 3135-2021), que confirmó la de la Corte de Apelaciones de Santiago (rol 81.349-2021), que acogió el recurso de protección deducido por Exequiel Octavio Hinojosa Gumera en contra del Ministerio de Hacienda, volvió a ordenar al Ministro de Hacienda practicar debidamente la rendición de cuentas para que la elevase al señor Presidente de la República en términos tales de que éste pudiese adoptar una decisión definitiva e incluso dispuso que la Contraloría General de la República abriera un sumario administrativo para investigar posibles responsabilidades de esa índole y que pudieran surgir derivadas de la inexistencia de antecedentes para la rendición de cuenta, la rendición incompleta de la misma y la omisión del cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 3 de la Ley N° 18.900. Luego de que el Ministerio de Hacienda presentara un informe acerca de la imposibilidad de aprobar la cuenta en el que da a conocer las veces en que se había rendido en el pasado (Ordinario N° 528/2022, de 14 de abril de 2022), la Corte de Apelaciones de Santiago no lo aceptó por considerarlo insuficiente y ordenó que se diera estricto cumplimiento a la sentencia condenatoria.

Es así como, el actual Ministro de Hacienda señor Mario Marcel Cullell, mediante Ord. 964/2022, de 14 de junio de 2022, elevó al Presidente de la República la consideración de la cuenta quedada al término de la existencia de la CCAP y de la ex Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, la cual, siendo bastante más pormenorizada que la anteriormente efectuada por el anterior titular de dicha Cartera, concluye que, en su opinión, “los valores presentados en los Estados de Liquidación por la Caja Central de Ahorros y Préstamos (CCAP) y la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo (ANAP) al 12 de abril de 1990, rendidos en sus cuentas de activo, pasivos y patrimonio, no representan la situación financiera de las entidades a dicha fecha, como asimismo, reafirmamos que la existencia de los saldos no consta” (fs. 123).

Si como resulta de las explicaciones dadas por el Ministro de Hacienda señor Marcel, existiría una imposibilidad de verificar que se cumplan los supuestos necesarios para que el Jefe de Estado apruebe la cuenta de la CCAP que sometió



nuevamente a su consideración, resulta que la vía administrativa para aprobar dicha cuenta se encuentra entonces en el hecho agotada.

7°. 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 las causas roles 1402-2018 y 3135-2021, 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°).

8°. 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 la 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 María Nelly Hott Cortés 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-9596-2021, seguido ante el 23° Juzgado de Letras Civil de Santiago -en el que en lo principal demanda indemnización de perjuicios por responsabilidad del Estado- y tal gestión judicial incluye una acción de cobro de pesos, deducida en forma subsidiaria a la demanda principal sobre indemnización de perjuicios por responsabilidad del Estado. La frase impugnada de la norma opera para esta segunda acción (la de cobro), dado que conforme lo ha sostenido por el propio Fisco 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 la 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.

Lo que acabamos de anotar explica que la inaplicabilidad que declara esta sentencia únicamente habrá de incidir en la acción subsidiaria como gestión judicial pendiente y no de la principal, ya que la declaración de inaplicabilidad en relación con esta última no era necesaria para el éxito de la acción de cobro impetrada.

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, la 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 a la 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 la requirente acreedora 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 entonces 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 la 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 de la 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 debido a que 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 23° Juzgado Civil de Santiago, vulnera el art. 19 N° 3 de la Carta Fundamental, ya que la no aprobación de la cuenta impide que la 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 la Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA. La prevención fue redactada por la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.077-23-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu y señor Cristian Omar Letelier Aguilar.

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



715A1B63-64CD-43E0-9F4B-6BC5B689C335

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.