

0000383

TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES



2023

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 13.541-2022**

[7 de septiembre de 2023]

---

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  
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

ALEJANDRO FRANCISCO SALAMÉ AZAR

EN EL PROCESO ROL N°C-1061-2021, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO  
JUZGADO DE LETRAS DE TALCA

**VISTOS:**

Que, Alejandro Francisco Salamé Azar acciona 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 5°, de la Ley N° 18.900, que pone término a la existencia de la Caja Central de Ahorros y Préstamos y a la autorización, de existencia de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, en el proceso Rol N°C-1061-2021, seguido ante el Segundo Juzgado de Letras de Talca.

**Precepto legal cuya aplicación se impugna**



El texto del precepto legal objetado constitucionalmente dispone:

**“Ley N° 18.900**

(...)

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

(...)

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

Como antecedente de la gestión, la requirente explica que por medio del Decreto con Fuerza de Ley N°205 de fecha 26 de marzo de 1960 se creó la llamada Caja Central de Ahorro y Préstamo (CCAP), organismo público del Estado cuya función principal era vigilar y supervisar a la Asociaciones de Ahorro y Prestamos (AAP), que a su vez eran instituciones privadas que administraban el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.

Estas dos instituciones –CCAP Y AAP- formaron lo que en conjunto se pasó a denominar Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, el cual, tenía por finalidad otorgar préstamos y créditos hipotecarios a sus asociados para la adquisición de viviendas.

Durante la década del 60’ este sistema tuvo un gran éxito ya que cerca de cien mil personas se asociaron para optar a la adquisición de viviendas por medio de estos créditos hipotecarios conocidos popularmente como “créditos Sinap”. Ahora bien, no obstante, el prestigio del sistema, los problemas políticos, sociales y económicos surgidos en los 70’ obligaron a que el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo sufrieran una serie de modificaciones. Así, en el año 1978 las 21 Asociaciones de Ahorro y Préstamo que existían a la fecha se fusionaron en la llamada Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo o ANAP.

Esta nueva institución pública del Estado – que poseía patrimonio y personalidad jurídica propia- 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.

Luego, mediante Decreto Ley N°3.840, de 1980, se reconoció legalmente a la ANAP como la sucesora de las antiguas asociaciones fusionadas, y como una de las últimas leyes aprobadas antes de la entrada en funcionamiento del Congreso



Nacional, se promulgó la Ley N°18.900, publicada en el Diario Oficial el 16 de enero de 1990, la cual puso término a la existencia de la Caja Central de Ahorros y Préstamos y de la de existencia de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo. Es decir, la citada ley puso fin al SINAP.

Dicho cuerpo legal pone término a SINAP, tanto a la ANAP y a la CCAP, quedando ésta última con la obligación de liquidarse. La determinación legislativa fue que los pasivos y activos que resultaren de la liquidación pasarían a ser responsabilidad del Fisco, a contar del momento en que se aprobare la cuenta por el Presidente de la República. Esto implica que el Fisco de Chile es actualmente el depositario de los ahorros del antiguo Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, por lo tanto y como mero tenedor de estos dineros, se encuentran en la obligación legal de devolver estos ahorros.

En el marco de lo anterior se sustancia proceso de cobro ante el Segundo Juzgado de Letras en lo Civil de Talca, Caratulada "Salame con Fisco", causa ROL C-1061-2021, en el que ha deducido acción de indemnización de perjuicios y subsidiariamente demanda de cobro.

El origen de los derechos que detenta dice relación con ser heredero testamentario de doña Emilia Selamé Selamé, quien fue ahorrante en AhorroCentro, Asociación de ahorro y préstamo del centro, como consta en libreta de ahorros N° 3848. Al fallecer doña Emilia Selamé Selamé, en el año 1979, dejó testamento abierto, de acuerdo a lo establecido en los artículos 999, 1008 y 1184, inciso segundo, todos del Código Civil, suscrito con fecha 3 de noviembre de 1978, ante el notario Eduardo Ramírez Letelier inscrito a fojas 1996 VTA número 2235 del año 1981.

En la gestión *sub lite* se encuentra evacuado el escrito de dúplica.

#### **Se arguye la existencia de las siguientes contravenciones constitucionales.**

Señala que en la especie se produce una infracción a los arts. 1°, 19 N°s 3 y 24 CPR en cuanto el precepto impide acudir a justicia para acceder a la restitución de fondos resultando confiscatorio.

Se vulnera el principio de servicialidad del Estado, consagrado en el artículo 1° inciso cuarto de la Constitución Política de la República, pues genera una verdadera inversión en la relación subjetiva más importante de nuestro Estado Constitucional de Derecho, al poner a la persona humana al servicio del Estado, cuando siempre debe ser al revés.

La oración "a contar de la fecha de publicación del decreto aprobatorio de la cuenta" contenida en el artículo 5° de la Ley N° 18.900, en la práctica actúa como una limitación inconstitucional al deber del Estado de hacerse cargo de las deudas y obligaciones de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo (ANAP) y Caja Central de Ahorro y Préstamo (CCAP). Ella supedita la respuesta fiscal a las



obligaciones del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo a la aprobación presidencial de la cuenta, cuestión que priva a los acreedores del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (“SINAP”) –incluyendo a ahorristas e inversionistas– de recibir y gozar de dineros propios, lesionando su derecho de propiedad; y haciendo ilusoria la tutela judicial efectiva garantizada por la Constitución.

Vulnerándose, además, la garantía a la igual protección de los derechos, al contenido esencial de los Derechos, consagrados en los numerales 3 y 26 del artículo 19 de la Constitución Política del Estado. Esto debido a que, el gobierno de la fecha de entrada en vigencia de la ley no estableció, gestiono ni aprobó la liquidación del CCAP, argumentando que no obtuvo los antecedentes necesarios para someter a consideración la cuenta correspondiente, manteniendo en el tiempo dicho argumento, agregando que no existe un registro al cual recurrir para dar cumplimiento a su obligación, pero dicho fundamento no es válido, pues dicho gobierno que no tomó los resguardos necesarios, siendo el responsable de la creación, promulgación y publicación de la ley 18.900 e incluso puso fin a dichas instituciones, convirtiéndose en el depositario de todos los fondos y bienes existentes de la época.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 5 de septiembre de 2022, a fojas 36, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 28 de septiembre de 2022, a fojas 348, 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 357 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.

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

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

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

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

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

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

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



misma, por las graves deficiencias de la contabilidad que la asociación puso a disposición del liquidador.

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

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

El derecho de dominio que el actor tenía sobre su depósito primitivo no lo afectó el artículo 5° de la Ley N° 18.900 dado que el titular de la obligación de restitución de tales dineros era la Asociación de Ahorro y Préstamo Casapropia, que ni siquiera es mencionada por la referida disposición legal. Por lo mismo, no existe una vulneración del artículo 19 N° 2 de la Constitución en lo que se refiere a la igual protección de los derechos del requirente.

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

Por último, afirma que la disposición cuestionada no resultará decisiva en la resolución del asunto ventilado en la gestión *sub-lite*. El presente requerimiento se ha incoado únicamente respecto de la acción de cobro de pesos interpuesta subsidiariamente a la acción de indemnización de perjuicios, deducida en lo principal.

La única diferencia entre ambas acciones es que en la demanda principal se pretende una indemnización por la falta de servicio en que habría incurrido el Estado de Chile al no aprobar la cuenta que se establece como requisito, en el artículo 5° de la ley 18.900, para la devolución de los dineros de los ahorrantes.

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

#### **Vista de la causa y acuerdo**



En audiencia de Pleno del día 19 de abril de 2023, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos por la requirente de la abogada Lilibeth Villalobos Herrera y por el Consejo de Defensa del Estado, del abogado Patricio Muñoz Díaz. Fue adoptado acuerdo con igual fecha.

## CONSIDERANDO:

### I. Conflicto de Constitucionalidad

**PRIMERO:** Que, se ha deducido por don Alejandro Selamé Azar una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 5° de la Ley N°18.900, en la parte destacada:

*Ley N°18.900: "Pone término a la existencia de la Caja Central de Ahorros y Préstamos y a la autorización de existencia de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo"*

*Artículo 5°: Para todos los efectos legales, a contar de la fecha de publicación del decreto supremo aprobatorio de la cuenta, serán de cargo fiscal las obligaciones de la Caja y de la Asociación que no alcanzaren a quedar cubiertas por el producido de las liquidaciones, debiendo consultarse los fondos necesarios en el presupuesto de la Nación, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 21, del decreto ley N°1263, de 1975.*

Por estimar que la aplicación de la norma jurídica impugnada en la causa Rol C-1061-2021 del Segundo Juzgado de Letras en lo Civil de Talca, infringe los artículos 1°, inciso cuarto y 19 N°3 y 24 de la Constitución Política;

**SEGUNDO:** Que, la causa tiene su origen en una demanda de indemnización de perjuicios por responsabilidad del Estado y cobro de obligación legal en juicio de hacienda, caratulado "Selamé/Fisco/Consejo de Defensa del Estado", de que conoce el tribunal individualizado en el considerando anterior.

En este proceso la parte requirente solicita la restitución de los ahorros que mantenía su causante doña Emilia Selamé Selamé, quien lo instituyó como heredero testamentario, en la Asociación de Ahorro y Préstamo del Centro, 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, como más adelante se detallará;

**TERCERO:** Que, la requirente considera que, en el caso concreto, la norma jurídica objetada vulnera el artículo 1°, inciso 4 constitucional "toda vez, que esta norma invierte los papeles, convirtiendo a las personas al servicio del Estado, al ser privados y negados por más de 30 años de los fondos ahorrados" (fs.10).

También estima que se infringe el derecho de propiedad pues "restringe el dominio sobre los ahorros de la extinta CCAP y ANAP abonados por la causante doña Emilia Selamé Selamé y de los cuales en la actualidad es propietario don



Alejandro Selamé Azar, quien se ha visto impedido del pleno ejercicio de su derecho de propiedad sobre dichos ahorros” (fs.10).

Además, estima vulneradas las garantías del artículo 19 N°s 3 y 26 de la Constitución por cuanto, “el gobierno de la fecha de entrada en vigencia de la ley no estableció, gestiona ni aprobó la liquidación del CCAP, argumentando que no obtuvo los antecedentes necesarios para someter a consideración la cuenta correspondiente, manteniendo en el tiempo dicho argumento, agregando que no existe un registro al cual recurrir para dar cumplimiento a su obligación, pero dicho fundamento no es válido, pues dicho gobierno que no tomó los resguardos necesarios, siendo el responsable de la creación, promulgación y publicación de la ley 18.900 e incluso puso fin a dichas instituciones, convirtiéndose en el depositario de todos los fondos y bienes existentes de la época.”;

**CUARTO:** Que, dentro de los descargos al evacuar el traslado, el Consejo de Defensa del Estado, expresa “Tampoco es efectivo que la ley N°18.900 haya puesto término al SINAP. Fueron las propias asociaciones de ahorro y préstamo las que mediante sucesivos acuerdos de fusión entre ellas fueron poniendo término a la existencia de cada una, hasta llegarse a la creación de la última, denominada Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo.” (fs.360), además, estima que el requirente pretende “sustituir la obligación del Fisco que en la ley es subsidiaria y condicional, por la obligación directa, pura y simple que pesaba sobre las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, bajo el pretexto que se estaría afectando el derecho de dominio sobre los citados depósitos de dinero. Dicho de otro modo, se pretende hacer de cargo del Fisco una obligación que lo era de la Asociación de Ahorro y Préstamo en que el recurrente depositó sus dineros, lo que obviamente nada tiene que ver con la afectación del derecho de dominio que habría tenido sobre los supuesto depósitos de dineros ya citados.” (fs.364);

**QUINTO:** Que, este Tribunal se ha pronunciado en oportunidades anteriores respecto de la norma impugnada en estos autos (STC Roles N°9308; 2793 y 944). Inclusive estuvo por hacer lugar a una acción de inconstitucionalidad presentada en contra del referido artículo 5°, acción que no prosperó por no alcanzarse el quórum necesario (STC Rol N°2800). Razonamientos que se tendrán presente para resolver estos autos constitucionales, y evidenciar que, en este caso concreto, la norma objetada infringe los artículos constitucionales mencionados precedentemente;

## **II. Antecedentes del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo**

**SEXTO:** Que, el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP), fue creado el año 1960 por el D.F.L N°205, del Ministerio de Hacienda, expedido en virtud de la delegación de facultades legislativas efectuada por la Ley N°13.305.

El citado D.F.L. 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. Estas asociaciones quedaron sujetas a la supervisión de “un organismo autónomo”, que fue la Caja Central de Ahorros y Préstamos en su carácter de servicio descentralizado de la Administración del Estado, el que contaba -a su turno- con “la garantía y control del Estado”.

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

**SÉPTIMO:** Que, posteriormente, el DL N°3.480, de 1980, ordenó que todas las asociaciones de Ahorro y Préstamo se fusionaran en la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, quien pasaría a ser su sucesora legal (artículo 7°). Sin perjuicio de lo cual, continuó vigente esa “garantía y control del Estado” que -como presupuesto inalterable del sistema- estableció la Ley N°13.305 (artículo 211), y que el DFL N°205 (ahora Ley N°16.807) cristalizó de las diversas maneras que explicaron los considerandos 7° y 8° de la STC Rol N°2793, y 12° y 13° de la STC Rol N°2800, todas indicativas de que el Estado fungía un rol garantizador respecto a la continuidad y regularidad del sistema;

**OCTAVO:** Que, con el objeto de hacer efectiva la responsabilidad final, los artículos 1° al 5° de la Ley N°18.900 se ordenaron en la forma de un lógico itinerario, donde este último precepto es el que “cierra el cuadro”, al consagrar que al Fisco le asiste “la obligación de devolver a los ahorrantes todo su patrimonio” (Historia del establecimiento de la Ley N°18.900, boletín N°1124-05, p.72).

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;

**NOVENO:** 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 LANChile (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”;

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

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

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

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

**DÉCIMO SEGUNDO:** Que, concordante 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 a dominio fiscal, de pleno derecho, los bienes raíces y la cartera de créditos hipotecarios que quedaron a la liquidación de la Caja Central y de la Asociación Nacional;

**DÉCIMO TERCERO:** Que, tal como se traspasaron 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;

**DÉCIMO CUARTO:** Que otra interpretación -oficial ahora- dice que en el citado artículo 5° subyace una condición: en su virtud el Fisco habría contraído una obligación condicional y nueva que nada tiene que ver con el deber de restitución que pesaba sobre la Asociación Nacional y la Caja Central (fs. 363). El Fisco -en esta apreciación- adquiriría la calidad de obligado sólo cuando dicte aquel decreto que requiere para sí mismo, a fin de conocer con certeza cuál es el monto de los compromisos que asume y quiénes son aquellos ahorrantes que no recibieron sus dineros en devolución. Pero, se dice, hasta que no emita tal decreto el Ministerio de Hacienda, el Fisco no responde de obligación alguna por este concepto, lo que deja a los ahorrantes insatisfechos en un indefinido estado de espera.

Así resulta de la gestión judicial pendiente en esta causa, donde la requirente adjunta la libreta de ahorros de la causante perteneciente a la Asociación de Ahorro y Préstamo del Centro “AhorroCentro”, donde constan ciertos saldos a su favor, teniendo como última fecha el 16 de enero de 1974, como consta a fojas 21,



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

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

**DÉCIMO QUINTO:** Que, cabe tener presente el dictamen N°189756 de 01.03.2022 de la Contraloría General de la República que establece: “que el no haberse cumplido el requisito legal de la existencia de un decreto supremo aprobatorio de la respectiva cuenta para que sean de cargo del Fisco y, por consiguiente, para que este pague las obligaciones pendientes, impide que el Ministerio de Hacienda determine el monto y mérito de las deudas que le corresponde asumir al Fisco, cuestión que se ve agravada por la falta de antecedentes que permitan, en sede administrativa, establecer esos pasivos.”.

Agrega “En este sentido, cabe recordar lo expresado en el señalado oficio N° 92/1970, de 1992, del entonces Presidente de la República, respecto de las “urgentes materias pendientes quedadas a la disolución de los organismos del Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos disueltos” en orden a sugerir que “se propicien iniciativas legales y/o reglamentarias que permitan al Fisco asumirlas desde luego sin esperar la aprobación de la cuenta, dado las dificultades y demoras que es posible prever en que se subsanen las observaciones y reparos aludidos”;

### **III. El precepto legal infringe las garantías constitucionales enunciadas**

**DÉCIMO SEXTO:** Que, el artículo 1°, inciso cuarto constitucional consagra el principio de servicialidad, norma que es del siguiente tenor: “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común”, función que puede alcanzarse “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 adquiera todavía mayor significación cuando las normas confían funciones impostergables del interés público a los organismos estatales.

Conforme al principio de servicialidad del Estado recién citado, que emana tanto del artículo 1°, inciso cuarto, de la Constitución como 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, priva de toda eficacia a esas obligaciones legales impuestas al Estado en aras del interés de la comunidad;

**DÉCIMO SÉPTIMO:** 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; (STC Rol N°2793, c.23);

**DÉCIMO OCTAVO:** Que, la Constitución vigente 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 expropiación, para lo cual 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) es el modo de proceder en forma correcta y en conformidad con el texto supremo, requisitos que no satisface el artículo 5° de la Ley N°18.900, en la parte impugnada.

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

**DÉCIMO NOVENO:** Que, también corresponde precisar que el derecho a la acción, como parte de un debido proceso, justo y racional, tiene por propósito permitir hacer valer la obligación ante los tribunales de justicia llamados por la Carta Fundamental a conocer, juzgar y resolver una determinada pretensión (art.76 CPR). Ello, retrotrae a la pregunta inicial de cuál sería el “derecho comprometido” en este caso. Esto es, el derecho a la acción tiene por objetivo trasladar a otro derecho para que sea tutelado en sede judicial. Por ello sería incompleto pues no resuelve la médula de la cuestión presentada, hacer recaer la vulneración a la Carta



Fundamental solamente en su artículo 19 N° 3, inciso sexto, desde que ello elude el fondo de la controversia, la que se materializa en el derecho de propiedad;

#### **IV. Conclusiones**

**VIGÉSIMO:** Que, el requirente, en su calidad de heredero del depositante de la Asociación de Ahorro y Préstamo, se encuentra privado de reclamar la devolución de los dineros depositados por su causante, siendo que la norma jurídica objetada dispone que el Fisco sucederá en los bienes al ente extinguido y asumirá sus deudas, sujeto a una condición meramente potestativa que ha decidido no cumplir, viéndose privado de su dinero depositado;

**VIGÉSIMO PRIMERO:** Que, entonces 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, produce un efecto contrario a lo dispuesto en los artículos 1°, inciso cuarto, y 19, numeral 24 de la Carta Fundamental, y por consiguiente, 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 DEL DE LA FRASE "A CONTAR DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL DECRETO APROBATORIO DE LA CUENTA", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 5°, DE LA LEY N° 18.900, QUE PONE TÉRMINO A LA EXISTENCIA DE LA CAJA CENTRAL DE AHORROS Y PRÉSTAMOS Y A LA AUTORIZACIÓN, DE EXISTENCIA DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE AHORRO Y PRÉSTAMO, EN EL PROCESO ROL N° C-1061-2021, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO JUZGADO DE LETRAS DE TALCA. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE A TAL EFECTO.**



Redactó la sentencia el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 13.541-22-INA**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete y la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu.

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



**8355028F-D802-4392-9818-9134CDBF7BB3**

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.