



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.912-2022

[6 de septiembre de 2023]

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

RAFAEL EDUARDO FRUGONE BRUN

EN EL PROCESO ROL C-8245-2021, SEGUIDO ANTE EL TRIGÉSIMO JUZGADO
DE LETRAS EN LO CIVIL DE SANTIAGO

VISTOS:

Que, con fecha 28 de diciembre de 2022, Rafael Eduardo Frugone Bruna, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase "*a contar de la fecha de publicación del decreto aprobatorio de la cuenta*", contenida en el artículo 5° de la Ley N° 18.900, para que ello incida en el proceso Rol C-8245-2021, seguido ante el Trigésimo Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto de los preceptos legales impugnados dispone lo siguiente en su parte destacada:



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

(...)

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

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

Contextualizando los antecedentes de la gestión pendiente, el requirente indica con fecha 6 de diciembre de 2021 presentó una demanda en el Trigésimo Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, 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°18.900. 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 depósitos en la Asociación de Ahorro y Préstamo “Diego Portales”, de la ciudad de Valparaíso, bajo el Número 6023, a nombre y titularidad de don Rafael Frugone Bruna.

Anota que la referida cuenta de ahorro se inició con un depósito de 10 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 240.117 Escudos, moneda de curso legal en ese entonces. El actor no efectuó otras operaciones en la mencionada cuenta de ahorro y como es de público conocimiento, el sistema de las cajas de ahorro comenzó un franco decaimiento y sufrió una serie de modificaciones durante los primeros años del Gobierno Militar, se cerraron varias Cajas de Ahorro y otras se fusionaron, quedando todas reunidas en la ANAP (Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo), luego de que durante años los ahorrantes no tuvieran acceso a los fondos depositados en ellas.

Añade el actor que luego de que el Decreto Ley N°1.381 de 23 de marzo de 1976 obligara a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo a consolidar y pagar dentro del plazo de 60 días las deudas que mantenían con el Banco Central de Chile, cediéndole los créditos hipotecarios que tenían para cobro y en definitiva dejándolas sin patrimonio y sin liquidez, dichas asociaciones cerraron sus oficinas, dejando de atender a los ahorrantes. En el caso de la Asociación de Ahorro y Préstamo “Diego Portales”, sus oficinas fueron intempestivamente cerradas y no hubo un lugar donde los ahorrantes pudieran consultar por sus depósitos ni mucho menos, hacer retiro de



ellos. De esta manera, se vio impedido de disponer de los dineros dejados en depósito, ya que no los pudo retirar ni destinar a la adquisición de una vivienda, como había proyectado hacerlo, ni pudo ocuparlos o invertirlos de la manera que considerase más adecuadas, según sus necesidades.

Anota que la Ley N° 18.900, publicada en el Diario Oficial el 16 de enero de 1990 puso término a la existencia de la Caja Central de Ahorros y Préstamos y de la autorización de existencia de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo. Es decir, con la Ley se puso fin al SINAP. Como dice su título, precisa que dicho cuerpo legal pone término a SINAP, tanto a la ANAP y a la CCAP, quedando ésta última con la obligación de liquidarse. La forma de disolver el Sistema fue bastante discutida por las comisiones legislativas que participaron, llegando a la conclusión que la ANAP debía terminarse por el solo ministerio de la ley, quedando todos sus derechos, obligaciones y patrimonio radicados en la CCAP, en calidad de sucesora. Al mismo tiempo, la CCAP subsistiría con el solo propósito de liquidarse.

Acota el actor que los ahorrantes pasaron a ser acreedores de la Caja y luego el Estado (Fisco de Chile) a contar del momento en que se aprobare la cuenta por S.E. Presidente de la República, según lo expresamente dispuesto en los mencionados artículos. No hay duda de que el objetivo del legislador fue siempre el de pagar las deudas del SINAP, en parte, con los activos de dicho sistema y en lo que no se alcanzare, con cargo al erario fiscal, pero que se estableció una frase en el artículo 5° de la Ley N° 18.900 que supeditó ese traspaso de responsabilidad a la aprobación de la cuenta que debía rendir la Caja Central de Ahorro y Préstamo (CCAP) por parte del Presidente de la República. 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°18.900.

El 11 de abril de 2003 mediante Dictamen N°14.563, de 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.



Añade que existen sentencias previas que han declarado la inaplicabilidad del precepto impugnado en casos análogos. En primer término, el pleno de la Corte Suprema declaró inaplicable a la causa rol N°8397-92 la norma del artículo 5° de la Ley N° 18.900 por sentencia de 19 de agosto de 1994, dado que “el depósito aludido ha quedado supeditado al cumplimiento previo de un evento futuro- cuál es la dictación del decreto supremo aprobatorio de la cuenta- lo que evidentemente condiciona la exigibilidad de la obligación contraída como pura y simple. (...)” . Luego, mediante sentencia de 13 de mayo de 2008, este Tribunal Constitucional acogió un requerimiento de inaplicabilidad, declarando contraria a la Constitución 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, también por ser contrario al derecho de propiedad consagrado en el artículo 19 N°24 de la Constitución.

Explica que la Contraloría reiteró su prevención en sucesivos dictámenes: el N° 41.240 (2006), el N° 5.533 (2009), el N° 5.907 (2010), el N° 55.119 (2012) y el N° 78.027 (2015). Posteriormente, el 17 de septiembre de 2015, la jurisdicción constitucional acogió otro requerimiento contra la misma frase del artículo 5° de la Ley N° 18.900, por producir un efecto contrario a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 1°, y en los N° 24 y 26 del artículo 19 de la Carta Política. Adicionalmente, el 25 de agosto de 2015, este Tribunal votó favorablemente para la declaración de inconstitucionalidad *erga omnes* del precepto denunciado, pero, de conformidad al artículo 93 N° 7 inciso primero del Texto Constitucional, no se alcanzó el quórum de cuatro quintos requerido para declarar la derogación de la norma. Es más, en sentencia de 8 de marzo de 2016 recaída en rol N° 2800-15-INC, siete de los ministros y ministras presentes en la vista de la causa estuvieron por declarar la inconstitucionalidad de la frase denunciada, por considerarse contraria al N° 24 del artículo 19 de la Constitución, mientras que un octavo ministro votó en favor de la inconstitucionalidad, pero en base al artículo 19 N°3 de la CPR. Solo dos ministros votaron en contra de lo solicitado por la requirente.

De esta manera, añade, como el artículo 101 de la Ley Orgánica Constitucional de este Tribunal exige que la declaración de inconstitucionalidad de las normas legales cuestionadas se funde únicamente en la infracción de el o los preceptos constitucionales que fueron considerados transgredidos por una sentencia previa de inaplicabilidad, y considerando que estas sentencias se referían al artículo 19 N°24, no se alcanzaron los ocho votos requeridos para establecer la derogación por inconstitucionalidad. Finalmente, el 1 de junio de 2021, la jurisdicción constitucional acogió otro requerimiento contra la misma frase del artículo 5° de la Ley N° 18.900, por producir un efecto contrario a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 1°, numeral 24 del artículo 19 de la Carta Política. El actor hace presente la prevención realizada por la Ministra señora María Pía Silva Gallinato que estuvo por declarar la inaplicabilidad del precepto legal impugnado, pero por motivos distintos a los enunciados, ya que en su concepto vulneraría el artículo 19 N°3 de la Carta Fundamental.



Fundando el **conflicto constitucional**, desarrolla que el precepto legal impugnado colisiona con uno de los más importantes principios constitucionales que recoge nuestra Constitución en el inciso cuarto del artículo 1°, al disponer el principio de servicialidad del Estado.

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.

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, pues al quedar sujeto a la mera voluntad del Estado el asumir el rol que la Ley N° 18.900 le impone, en la práctica hace que se ponga al individuo al servicio del Estado, dado que los particulares solo verán solucionadas sus acreencias y restituidos sus bienes si el Poder Público quiere, lo que no ha pasado por cuarenta años y, muy probablemente, nunca sucederá.

Luego, desarrolla transgresión al derecho de propiedad sobre los dineros ahorrados. Anota que el Estado de Chile le ha privado de su derecho de dominio sobre los dineros depositados como ahorro para la vivienda, al impedirle el acceso a dichos fondos y negarse por décadas a hacer devolución de los mismos. La privación del dominio se produce no solo despojando al dueño del objeto sobre el cual recae su derecho de dominio, sino que también al despojarlo de alguna de las facultades propias de dicho derecho y ciertamente, al impedir que las ejerza libremente, sea por vías de hecho o por la dictación de implementación de regulaciones que lo impidan, las que siempre serán contrarias a la Constitución.

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 traspasan desde el dominio privado al patrimonio del Estado, asumiendo éste la obligación de restituirlos pero sólo después de que concurra una circunstancias 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. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha definido la confiscación como el apoderamiento de los bienes de una persona que se traspasan desde el dominio privado al del Estado, sin ley que justifique la actuación ni proceso en que se ventilen los derechos del afectado.

En el caso concreto, ese es justamente el resultado que produce la aplicación de la frase denunciada en el artículo 5° de la Ley N° 18.900, pues al dejar sujeto el traspaso de las deudas del SINAP a la aprobación de la cuenta por parte del Presidente de la República, en la práctica, lo que configura es una obligación



meramente potestativa del Estado respecto a la devolución los dineros y activos, que son de propiedad de los particulares y que el Estado debe restituir.

Si el Estado no aprueba la cuenta, mantiene en su poder estos bienes, alejados de sus legítimos titulares. En la gestión pendiente el requirente contaba con depósitos en ahorro en la Asociación de Ahorro y Préstamos “Diego Portales”, de la ciudad de Valparaíso y la mencionada condición meramente potestativa de la que dependería la exigibilidad de la obligación del Estado de restituir el dinero a los ahorrantes del SINAP jamás se cumplirá, tal como lo reconoció en 2019 el entonces Ministro de Hacienda, sr. Felipe Larraín Bascuñán –en Ord. N° 1149, de 12 de junio de 2019- y la propia Contraloría General de la República, en Dictamen N° 25.892, de 2018, donde sostuvo que, tras 28 años, existe una imposibilidad material de realizar y aprobar la cuenta en comento, señalando que la vía para la obtención de resarcimiento es la jurisdiccional, trayendo a colación justamente las sentencias de inaplicabilidad adoptadas por este Tribunal Constitucional. Es decir, el Fisco ya ha reconocido que no pretende devolver esos dineros y activos a sus legítimos dueños, los que, por consiguiente, pasan de este ilegítimo estado de corralito indeterminado.

Unido a lo anterior, desarrolla transgresión a la igual protección de los derechos, en tanto se impide el acceso a la tutela judicial efectiva justicia para obtener la devolución de los dineros ahorrados.

Anota, junto con desarrollar las características de esta garantía fundamental, que se genera un atropello al N° 3 del artículo 19 de la Carta Política, toda vez que se produce un impedimento absoluto para el ejercicio de la igual protección de los derechos, materializada en la completa imposibilidad de solicitar la tutela judicial efectiva. Ello, pues cualquier acción de restitución de los VHR o depósitos del SINAP deducida ante el Fisco de Chile se verá indefectiblemente frustrada por la operación de esta condición meramente potestativa. Tal como se ha señalado en requerimientos anteriores, 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 3 de enero de 2023, a fojas 48, disponiéndose la suspensión del procedimiento. Se declaró



su admisibilidad por resolución de fojas 61, de 26 de marzo de 2023, confiriéndose traslados de fondo.

A fojas 69, en presentación de 22 de febrero de 2023, evacúa traslado el Consejo de Defensa del Estado, Fisco de Chile, solicitando el rechazo en todas sus partes del requerimiento de inaplicabilidad deducido en autos.

Analiza en su traslado diversos antecedentes tanto de la gestión pendiente invocada en autos como la situación de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo y la Caja Central de Ahorro y Préstamo. Explica que con la dictación del decreto con fuerza de ley N°205 de 1960, cuyo texto definitivo fue fijado por la ley N°16.807, nació el sistema de Ahorro y Préstamo en el país, orientado a satisfacer los requerimientos habitacionales de la población, promover el ahorro de las personas para la adquisición y construcción de viviendas económicas y asegurar su adecuado financiamiento a través del ahorro de las mismas personas.

Adicionalmente, desarrolla que estas instituciones privadas tenían por finalidad canalizar el ahorro captado del público hacia la inversión en préstamos para viviendas, principalmente a través de valores hipotecarios reajustables y valores hipotecarios reajustables en cuenta especial. Ambos títulos de créditos eran emitidos por estas Asociaciones, en las cuales podían invertir las personas interesadas, las que tenían derecho a obtener de la Asociación emisora un determinado interés anual, pagadero mensualmente, pudiendo también el inversionista recuperar en cualquier tiempo su valor invertido debidamente reajustado. Al respecto, el artículo 2° de la Ley N°16.807, en los incisos primero y segundo, señaló que las operaciones de la Caja -no de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo- gozarían de la garantía del Estado. A su vez, los artículos 64 y 68 dispusieron que los “saldos efectivos de las cuentas de ahorro y los reajustes que correspondan a éstas, quedarán asegurados de pleno derecho por la caja central hasta un límite de 5.000 escudos...”. El Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo era supervigilado a través de un organismo autónomo, que contaba con la garantía y control del Estado, denominado “Caja Central de Ahorros y Préstamos”, cuya función principal consistía en autorizar y fiscalizar las actividades de las Asociaciones de Ahorro.

Anota que con motivo de la crisis que afectó al Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos, diversas Asociaciones fueron fusionándose hasta constituir una sola. El 17 de septiembre de 1980 se dictó el Decreto Ley N° 3.480, que declaró que la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo (ANAP) era la sucesora legal de las Asociaciones que se habían fusionado y de todas las que se hubiesen constituido en virtud del Decreto con Fuerza de Ley N° 205 ya referido. A su turno, el artículo 23 de la Ley N° 18.482, de 28 de diciembre de 1985, derogó expresamente los artículos 64 y 68 al 74 de la Ley N°16.807, con lo cual desde esa fecha se extinguió la limitada garantía del Estado a los depósitos en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.



Refiere el Fisco de Chile que, de la frondosa normativa que regula a las citadas Asociaciones de Ahorro y Préstamo, se desprende que tales entidades eran instituciones privadas que tenían como fin específico canalizar el ahorro hacia la inversión en viviendas para la población y que captaban ahorro del público que luego colocaban en el mismo público vía préstamos para la vivienda. Conjuntamente con la autorización para constituir Asociaciones de Ahorro y Préstamo, se creó la Caja Central de Ahorros y Préstamos, que era un organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y con patrimonio propio independiente del Fisco, cuyas funciones principales eran las de autorizar legalmente la existencia de las Asociaciones, supervigilarlas y fiscalizar las actividades de las mismas, otorgarles ayuda financiera, ya sea mediante créditos reajustables o a través del redescuento de préstamos hipotecarios reajustables que aquellas concedían. En suma, anota a fojas 72, el Fisco nunca tuvo injerencia en la propiedad, administración, capitales o préstamos de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, salvo en lo relativo a la limitada garantía a los depósitos en dichas Asociaciones, extinguidas definitivamente desde diciembre de 1985.

Añade 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 Diego Portales, 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. En este sentido, acota que el traspaso de las obligaciones contraídas por una asociación a otra del mismo giro no se producía automáticamente. 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. Anota que el actor y requirente no ha demostrado que ese acuerdo haya existido entre la Asociación Diego Portales y las que la sucedieron, de manera que no puede pretender ahora que la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo tenía la obligación de restituirle los saldos de sus hipotéticas inversiones en la disuelta Asociación Diego Portales.

Desarrolla, junto con lo anterior, que no 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.

Añade el Estado no se ha apoderado de los dineros de personas amparado en su propia negativa de aprobar la cuenta. Por el contrario, indica, 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. Por este concepto sólo al Banco Central de Chile se le adeudan más de \$73.000.000.000, sin considerar reajustes o intereses. La aseveración de que el Estado se esté amparando en “su propia negativa de aprobar la cuenta”, es gravemente falsa. En lo que interesa a los ahorrantes de las asociaciones, sabe muy bien el requirente que ha sido absolutamente imposible determinar quiénes serían acreedores de la asociación en ese carácter y cuánto se les adeudaría en total y a cada cual, por cuanto la ANAP entregó al respecto una documentación ininteligible, que ha sido imposible interpretar. Tampoco se acompaña a la cuenta la exigencia contemplada en el artículo 3° de la ley N° 18.900, que consistía en incluir en la cuenta “un inventario de todos los derechos, obligaciones y patrimonio de ésta y de la Asociación”. Ante esta realidad se produjo la total imposibilidad de aprobar la cuenta por parte de los cinco presidentes que han gobernado a Chile desde el año 1990. Por eso el requirente ha optado por pedir al Tribunal constitucional que transforme en pura y simple una obligación sujeta a condición suspensiva, creada por una ley que dispone que el Fisco, esto es, todos los chilenos, se haga cargo de pagar una deuda ajena.

En cuanto a la condición establecida en el artículo 5° de la Ley N° 18.900, anota que no es efectivo que la condición establecida en el precepto citado sea una condición meramente potestativa, como se sostiene en el requerimiento. La condición meramente potestativa es la que depende del mero arbitrio del deudor, de conformidad a lo señalado en el artículo 1478 inciso primero del Código Civil. Estas obligaciones son nulas, según lo dispone el mismo precepto. La condición simplemente potestativa, en cambio, es la que depende de un hecho voluntario del deudor. Por eso, la condición que impone la ley en el citado artículo 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, anota el Fisco, es perfectamente válida, como lo dispone el artículo 1478 inciso segundo del Código Civil: “Si la condición consiste en un hecho voluntario de cualquiera de las partes, valdrá”. Cabe, entonces, descartar el aserto del requirente de inaplicabilidad. Por otro lado, la mencionada condición es, además, una condición suspensiva, ya que constituye un acontecimiento futuro e incierto, del cual depende la adquisición de un derecho, conforme lo dispone el artículo 1479 del Código Civil. Añade 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 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.

La condición en referencia es positiva, pues consiste en que acontezca una cosa, conforme al artículo 1474 inciso segundo. Por tanto, le es también aplicable el artículo 1482: "Se reputa haber fallado la condición positiva...cuando ha llegado a ser cierto que no sucederá el acontecimiento contemplado en ella". En consecuencia, anota 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 la Asociación de Ahorro y Préstamo Diego Portales, la que dejó de existir al fusionarse con otros organismos del mismo género. Por otra parte, precisa el Fisco de Chile que ese pretendido crédito se encuentra contradicho en la causa en que incide el requerimiento de inaplicabilidad, y la determinación de su real existencia no puede ser debatida ante este Tribunal Constitucional, de manera que éste no podría decidir que se ha desconocido el derecho de propiedad del requirente.

El dinero del ahorrante se vio afectado por el colapso y posterior liquidación de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. No puede soslayarse que dichos ahorros, de ser efectivos, fueron efectuados por el requirente con entes privados, sin que el Estado tuviera obligación alguna, salvo la de una garantía limitada, la que se extinguió en diciembre de 1985, en virtud de la Ley N°18.482. Así, en virtud del precepto legal impugnado, el Fisco no privó al ahorrante de su acreencia, sino que únicamente asumió la obligación de satisfacerla en forma subsidiaria y sujeto a una condición, la que no colisiona con el texto de la Carta Fundamental y que a la fecha no se ha verificado. En su origen, el deudor de tal depósito y de los VHR fue la respectiva Asociación de Ahorro y Préstamo, sin que al Fisco le corresponda alguna responsabilidad en su pago. Desde un inicio el titular de la obligación de su restitución fue la respectiva Asociación de Ahorro y Préstamo, sujeto a las modalidades que la ley señaló.

Dado que todo el sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamo colapsó en la década de los 80, el legislador de la Ley N°18.900, por una cuestión de interés social y para evitar mayores pérdidas a los depositantes de estas Asociaciones de Ahorro y Préstamo, dispuso en el artículo 5° de la citada ley, que serían de cargo del Fisco las obligaciones de la "(...) respectiva Asociación que no alcanzaren a quedar cubiertas por el producto de las liquidaciones". De este modo, la obligación de pago que asumió el Fisco sólo lo es en subsidio de la respectiva Asociación y por el saldo no cubierto. O sea, únicamente si luego de efectuada la liquidación final existiera aún un remante insoluto nacería la obligación del Fisco de pagar dicho monto.

Indica que la Ley N°18.900 en su artículo 5°, impone al Fisco una obligación subsidiaria y condicional, nueva, que no guarda relación con la primitiva obligación de restitución de la Asociación de Ahorro y Préstamo en que el representado del requirente de inaplicabilidad por inconstitucionalidad efectuó inicialmente su



depósito de dinero. Claramente, se trata de obligaciones distintas. La primitiva era de cargo de la respectiva Asociación de Ahorro y Préstamo y debía traducirse en el deber de restituir el depósito frente al requerimiento del ahorrante; la segunda, es de cargo del Fisco y sólo nace una vez que se tenga la certeza que la cuenta final de liquidación de la respectiva Asociación de Ahorro y Préstamo no alcanzó para pagar el depósito de que era titular el representado del requirente de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Por ello, para tener la total certeza que al ahorrante no se le logró restituir completamente el monto de su depósito, es necesario esperar la aprobación de la cuenta final de la liquidación de la respectiva Asociación. En tanto ello no ocurra, la existencia de la obligación del Fisco de pagar tal suma de dinero y su monto es incierta. El artículo 5º de la Ley N°18.900 no ha podido afectar el derecho de dominio del recurrente de inaplicabilidad sobre su depósito de dinero primitivamente colocado en la Asociación de Ahorro y Préstamo, porque no se refiere a la obligación que tenían tales Asociaciones de restituir tales dineros, sino que impone al Fisco de Chile la obligación de pagar al ahorrante la diferencia que no ha podido ser cubierta con la liquidación final de la respectiva Asociación.

El derecho de dominio que el actor tenía sobre su depósito primitivo no lo afectó el artículo 5º 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 Diego Portales. Por lo mismo, no existe una vulneración del artículo 19 N°3 de la Constitución en lo que se refiere a la igual protección de los derechos del requirente y tampoco del artículo 19 N° 24, en lo que se refiere al derecho de propiedad. Lo que pretende el requirente es 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 tenía sobre los depósitos de dineros ya citados. En suma, la oración impugnada del precepto en cita no priva al requirente de su propiedad sobre el depósito de dinero, 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 todo lo expuesto, el Fisco de Chile solicitó el rechazo del requerimiento.

A fojas 80, por decreto de 28 de febrero de 2023, se trajeron los autos en relación.



Vista de la causa y adopción de acuerdo

En Sesión de Pleno de 7 de junio de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos, por la parte requirente, del abogado Christian Mardones Ubeda, y por la parte del Consejo de Defensa del Estado, de la abogada María Eliana Ricke Úbeda. En la misma sesión se adoptó acuerdo certificado a fojas 346.

Y CONSIDERANDO:

I. Conflicto de Constitucionalidad

PRIMERO: Que, se ha deducido por don Rafael Eduardo Frugone Bruna 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°1.263, de 1975.

Estima que la aplicación de la norma jurídica impugnada en la causa Rol C-8245-2021 del 30° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, infringe los artículos 1°, inciso cuarto y 19 N° s3 y 24 de la Constitución Política;

SEGUNDO: Que, la causa tiene su origen en una demanda de indemnización de perjuicios por responsabilidad del Estado por falta de servicio en contra del Fisco de Chile en juicio de hacienda, caratulado “Frugone/Fisco de Chile–Consejo de Defensa del Estado”, de que conoce el tribunal individualizado en el considerando anterior.

En este proceso la parte requirente solicita que se ordene al Fisco indemnizar al requirente por daño emergente, lucro cesante y daño moral y, en caso de que se rechacen tales pretensiones entablan la acción de cobro de pesos en contra del Fisco de Chile, a objeto de que sea condenado a pagar una suma de dinero por concepto de devolución del capital depositado por el Sr. Frugone en la Caja de Ahorro y Préstamo Diego Portales;

TERCERO: Que, la parte requirente considera que, en el caso concreto, la norma jurídica objetada vulnera el artículo 1° inciso cuarto constitucional “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, pues al quedar sujeto a la mera voluntad del Estado el asumir el rol que la Ley N°18.900 le impone, en la práctica hace que se ponga al individuo al servicio del Estado” (fs.07).

También estima que se infringe el derecho de propiedad sobre los dineros ahorrados pues “el Estado de Chile le ha privado de su derecho de dominio sobre los dineros depositados como ahorro para la vivienda, al impedirle el acceso a dichos fondos y negarse por décadas a hacer devolución de los mismos.” (fs.08). Agrega que “al dejar sujeto el traspaso de las deudas del SINAP a la aprobación de la cuenta por parte del Presidente de la República, en la práctica, lo que configura es una obligación meramente potestativa del Estado respecto a la devolución los dineros y activos que son de propiedad de los particulares y que el Estado debe restituir. Así, si el Estado no aprueba la cuenta, mantiene en su poder estos bienes, alejados de sus legítimos titulares (fs.09).

Finalmente, considera vulnerada la garantía del artículo 19 N°3 de la Constitución por cuanto, “hace imposible que ella recurra a la justicia para la conseguir la restitución de los dineros que con esfuerzo depositó como ahorro para la vivienda” (fs.04), agrega que “se genera un evidente atropello al N°3 del artículo 19 de la Carta Política, toda vez que se genera un impedimento absoluto para el ejercicio de la igual protección de los derechos, materializada en la completa imposibilidad de solicitar la tutela judicial efectiva. Ello, pues cualquier acción de restitución de los VHR o depósitos del SINAP deducida ante el Fisco de Chile se verá indefectiblemente frustrada por la operación de esta condición meramente potestativa. (...) Esto 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.” (fs.11);

CUARTO: Que, el Consejo de Defensa del Estado, realizó ciertas aclaraciones en relación al caso concreto, expresando que “el traspaso de las obligaciones contraídas por una asociación a otra del mismo giro no se producía automáticamente. 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.

El actor y requirente Sr. Frugone no ha demostrado en absoluto que ese acuerdo haya existido entre la Asociación Diego Portales y las que la sucedieron, de manera que no puede pretender ahora que la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo tenía la obligación de restituirle los saldos de sus hipotéticas inversiones en la disuelta Asociación Diego Portales.

Tampoco es efectivo, señala el CDE, 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. La mencionada ley no puso término a ningún sistema, sino sólo a la autorización de existencia de la señalada asociación.” (fs.73).

Al evacuar el traslado, el Consejo de Defensa del Estado sostuvo 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.77);

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). Además, se pronunció 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

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 Bascuñán, “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 LAN Chile (artículo 11), añadió que “si la cuenta no fuere aprobada, la Caja deberá continuar funcionando para el sólo efecto de subsanar totalmente las observaciones y reparos formulados a aquella dentro del plazo que le fije el Presidente de la República”;

DÉCIMO: Que, sobre este último aspecto, hay que considerar que el Jefe de Estado expresa sus determinaciones formalmente, a través de decretos supremos debidamente tramitados (STC roles N°s1849, 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 afectaran.

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

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

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



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. 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.

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, los órganos del Estado han representado este problema a las autoridades gubernamentales. En este último tiempo, los tribunales de justicia han ordenado al Ministro de Hacienda que eleve la cuenta al señor Presidente de la República, en condiciones que se pueda adoptar una decisión definitiva.



Fue el Ministro de Hacienda sr. Felipe Larraín en Ord.N°1149 de 12.06.2019 (fs.41) quien sostuvo la existencia de 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.”

En el año 2022, el Ministro de Hacienda señor Mario Marcell, a través del oficio Ord. N°528/2022 de 14 de abril de 2022 dio cumplimiento a lo ordenado por los tribunales de justicia, elevando la cuenta al Sr. Presidente de la República. Ello fue formulado en términos similares al anterior Ministro de Hacienda, como a continuación se expresa:

“Por tanto, considerando entonces que todos los entes informantes son contestes en que, no obstante su distinta naturaleza, los antecedentes entregados por la ex-CACAP, no fueron de modo alguno suficientes para permitir la aprobación de la cuenta; y teniendo además presente lo dictaminado recientemente por la Contraloría General de la República, cumplo 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 ex CACAP y ex 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, por lo que la cuenta rendida por esa entidad debería ser rechazada”.

También, la Contraloría General de la República se ha pronunciado, en especial, en dictamen N°25892, de 2018 donde “atendido el transcurso del tiempo (...) y de acuerdo a la información recabada, la aludida cuenta no se podría rendir en la actualidad, toda vez que la anotada Caja Central de Ahorros y Préstamos no existe, así como tampoco los antecedentes necesarios para que aquélla sea llevada a cabo y aprobada. De este modo, el supuesto establecido por el legislador para que el Fisco se haga cargo de las obligaciones de tales entidades que no alcanzaron a quedar cubiertas por el producto de las correspondientes liquidaciones, en los términos del citado artículo 5° de la Ley N°18.900, se encuentra en imposibilidad de verificarse”, y que concluyó “atendidas las consideraciones expuestas, cumple señalar 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, por lo que se deben desestimar las presentaciones de la especie.”.

Posteriormente, a través del dictamen N°189756 de 01.03.2022 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”.

Finaliza este dictamen, sosteniendo que “la obligación del Ministerio de Hacienda contenida en el señalado artículo 3° de la ley N° 18.900 fue cumplida y, 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.”.

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

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, finalmente corresponde precisar que el derecho a la acción, como parte de un debido proceso, justo y racional, tiene por propósito permitir hacer valer la obligación de los tribunales de conocer, juzgar y resolver una determinada pretensión.

IV. Conclusiones

VIGÉSIMO: Que, el requirente, en su calidad de depositante de la Asociación de Ahorro y Préstamo Diego Portales, demanda indemnización de perjuicios por la falta de servicio del Fisco, y en subsidio reclama la devolución de sus dineros depositados, 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, 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.

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 LO PRINCIPAL DE FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FRASE "A CONTAR DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL DECRETO APROBATORIO DE LA CUENTA", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 5° DE LA LEY N° 18.900, QUE PONE TÉRMINO A LA EXISTENCIA DE LA CAJA CENTRAL DE AHORROS Y PRÉSTAMOS Y A LA AUTORIZACIÓN, DE EXISTENCIA DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE AHORRO Y PRÉSTAMO, EN EL PROCESO ROL C-8245-2021, SEGUIDO ANTE EL TRIGÉSIMO JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE SANTIAGO. OFÍCIESE.
- II. **ÁLCESE** LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.

PREVENCIÓN

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

1°. Además de los antecedentes sobre el marco normativo que reguló el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo hasta su término, y que fueron dados a conocer por esta Magistratura en las sentencias previas de inaplicabilidad del mismo precepto que ahora se impugna (STC Roles Nos. 944, 2793 y 9308) y de la recaída en el proceso de inconstitucionalidad de dicha norma (STC Rol N° 2800), han de tenerse presente las siguientes circunstancias de hecho relacionadas con la



gestión judicial pendiente que da origen al presente requerimiento de inaplicabilidad:

a) Dentro de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (APP), conformantes del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP), se encontraba Asociación de Ahorro y Préstamo Diego Portales. Según da cuenta en su requerimiento, en dicha institución don Rafael Eduardo Frugone Brun invirtió inicialmente la suma de E° 10, depósito que fue incrementándose con constantes aportes, para registrar en su libreta de ahorro, bajo el número 6023, un saldo de E° 240.117.- al 31 de diciembre de 1974.

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

c) A partir del Decreto Ley N° 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.

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

e) El 6 de diciembre de 2021, y ante el 30° Juzgado Civil de Santiago, el requirente interpuso demanda de responsabilidad por falta de servicio en contra del Fisco de Chile (Rol C-8245-21), “en razón de los más de treinta 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 de la ley N° 19.800” (fs. 12) . En subsidio de dicha acción, dedujo demanda de cobro de pesos en juicio de hacienda en contra del mismo Fisco para exigir la restitución, reajustada y con intereses convencionales y/o legales, de los dineros que tenía en ahorro ante la Asociación de Ahorro y Préstamo “Diego Portales”.

2°. Para comprender la falta de servicio a que alude el señor Frugone en su demanda principal ante el 30° Juzgado Civil de Santiago, cabe recordar algunas normas que el legislador estableció, a través de la ley N° 18.900, mediante las cuales puso término tanto a la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo (ANAP) como a la Caja Central de Ahorros y Préstamos (CCAP). Dicha ley se dispuso que dicha Caja debía liquidar tanto sus activos y pasivos como los de la ANAP dentro del plazo de tres meses (art. 1 y 2), poniendo término a sus funciones la CCAP al dar cuenta de su cometido.



Tal cuenta debía ser sometida a la consideración del Presidente de la República por medio de su Ministro de Hacienda para ser aprobada mediante decreto supremo; si no fuera aprobada, continuaría funcionando la CCAP para el solo efecto de subsanar las observaciones y reparos formulados (art. 3), disponiendo el artículo 4° de la ley que el producto neto de la liquidación de la CCAP y de la ANAP sería ingresado a rentas generales y los bienes no enajenados o liquidados se entenderían transferidos al dominio del Fisco a contar de la publicación del señalado decreto supremo. Mientras tanto, el precepto legal impugnado establece que: "Para todos los efectos legales, a contar de la fecha de publicación del decreto supremo aprobatorio de la cuenta, serán de cargo fiscal las obligaciones de la Caja y de la Asociación que no alcanzaren a quedar cubiertas por el producido de las liquidaciones, debiendo consultarse los fondos necesarios en el presupuesto de la Nación, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 21, del decreto ley N° 1.263, de 1975" (artículo 5°).

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

4°. Cabe además recordar que la cuenta prescrita en el artículo 3° sólo era necesaria para hacer efectiva la garantía estatal, pero fue obviada para que el Fisco se hiciera dueño de los bienes raíces y créditos de la SINAP, ya que por decisión de la ley N° 19.299, que modificó la ley N° 18.900, se dispuso, por el solo ministerio de la ley, el traspaso al Fisco de sus activos. De este modo, como señaló el mensaje que acompañó al proyecto respectivo, se consideró "necesario que el Fisco asuma por 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. 9º). 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 15º 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 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 al fecha no se ha dictado el correspondiente Decreto Supremo a que se hace mención en el aludido artículo 5°” (Reg. 249).

10°. En definitiva, después de las anteriores ocasiones en que esta Magistratura se pronunció sobre la inconstitucionalidad del precepto legal ahora nuevamente cuestionado, frente a las solicitudes de devolución de los fondos que mantenían los ahorrantes en el SINAP, diversos órganos del Estado sostienen que para el cumplimiento de la ley 18.900, que encomendó al Fisco hacerse responsable de las deudas que quedaron impagas, se requiere de que se dicte el Decreto Supremo aprobatorio de la cuenta para se paguen los dineros de los ahorristas, sin perjuicio de que también se ha dicho que, siendo imposible materialmente que tal decreto se dicte (porque no existen los antecedentes necesarios para hacerlo), el Fisco no puede hacerse cargo de enfrentar las deudas adquiridas.

Sin embargo, el máximo Tribunal del Poder Judicial, aun cuando entiende que el Ministro de Hacienda cumplió con su obligación de someter a la consideración del Presidente la cuenta rendida por la CCAP, ha reiterado que ello no obsta a reconocer a los ahorrantes del SINAP los derechos que puedan ejercer conforme a lo que establece el ordenamiento jurídico.

11°. Pues bien, el requerimiento de inaplicabilidad presentado por Rafael Eduardo Frugone Brun 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-8245-2021, seguido ante el 30° 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 obligación legal en juicio de hacienda, deducida en forma subsidiaria a la demanda principal sobre demanda de 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 a 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, el requirente podrá accionar para que se satisfaga la obligación de pago por parte del Fisco, que es el ente que resulta deudor, sin que se requiera la inaplicación de la norma respecto de la demanda principal, ya que de tal modo el Poder Judicial no estará impedido para decidir en relación a la demandado cuando entre a conocer de ella.

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

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

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



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

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

16°. Ante la existencia, por lo tanto, de una imposibilidad material de realizar y aprobar la cuenta por la vía administrativa según lo que ha expresado el propio Ejecutivo, la vía jurisdiccional permitirá al requirente -a través de la acción subsidiaria declarativa de cobro de pesos- ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva para que el Fisco se haga responsable de las obligaciones del SINAP que tiene para con él. De este modo, al declararse la inaplicabilidad de la frase impugnada -sin que el Fisco pueda escudarse en la frase impugnada para no hacerse cargo de las obligaciones de la Caja y de la Asociación desde que se sustituyó a la CCAP- se permitirá que el requirente le reclame directamente el pago de sus acreencias. Para ello deberá probar ante el Poder Judicial la titularidad que tenga sobre los créditos, consistentes en los valores de ahorro reajustables y depósitos de ahorro que afirma poseer.

Asimismo deberá acreditar el monto preciso que le adeuda el Fisco y, según lo que pueda probar en la gestión judicial pendiente, el tribunal dará o no lugar al cobro que corresponda, constituyendo, por lo tanto, ese cobro por ahora una mera expectativa.

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

“En primer término, la Ley N° 18.900 se ampara en el marco del artículo 63, numeral 8° de la Constitución, porque será materia legal “las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y las municipalidades”. El legislador al imputar la asunción de una responsabilidad financiera del Estado tiene derecho a establecer las condiciones bajo



las cuales lo realice. Se trata del cumplimiento de un deber estatal básico que cautela los derechos de todos los ciudadanos. Esas garantías y condiciones definidas por el legislador tenían un marco de tiempo y procedimientos relativamente razonables, los que, difícilmente, pueden ser estimados en sí mismos como vulneratorios de derechos de propiedad.

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

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

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

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

En sexto orden, porque desde sus primeras sentencias el Tribunal Constitucional ha sostenido reiteradamente en el Rol N° 15 que no existe un derecho de propiedad sobre las meras expectativas, sino que sobre derechos adquiridos. Los derechos adquiridos son aquéllos que han entrado al patrimonio de una persona por haber realizado un hecho jurídico apto para producirlos al momento de la vigencia de la ley. Las meras expectativas son las facultades no ejercidas



previamente al cambio de legislación y que, por tanto, el legislador puede modificar sin afectar derechos adquiridos. (Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N°15, considerandos 3° y 4°). En este sentido, la certidumbre de los bienes incorporales protegidos en los depósitos y que propiciaban su retiro, resulta clara hasta enero de 1987, pero a partir de la Ley N°18.591, se convirtieron cada vez más en meras expectativas.

Una séptima consideración, es que el Estado ha asumido una responsabilidad por las acreencias y las deudas de la Caja y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Por tanto, no basta con considerar únicamente las acreencias puesto que habrá que proceder a determinar todas las obligaciones y deudas y verificar la respectiva liquidación. Tales operaciones exigen los antecedentes contables que permitan dar cuenta global de la garantía estatal.

En octavo lugar, corresponde constatar una cuestión esencial y que se enmarca dentro de las cuestiones de legalidad. El tiempo transcurrido, la vigencia de las acciones de reembolso y las posibilidades de prescripción constituyen una trama que complejiza la identificación cierta de derechos de propiedad respecto de depósitos que se comenzaron a realizar a fines de la década de 1960. Finalmente, que las razones de justicia material no deben llevar a desnaturalizar el concepto constitucional del derecho de propiedad y que esta causa sirva como precedente extraordinariamente flexible para aplicarlo a otras causas" (c. 23°).

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

Redactó la sentencia el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR. Por su parte, la prevención fue escrita por la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.912-22-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 Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

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



546A9B7D-B346-416B-BA20-6CAAAA3DEE2A

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.