

CORTE SUPREMA**Banco del Estado de Chile con Fisco de Chile****28 de mayo de 2009**

RECURSO PLANTEADO: *Recurso de casación en el fondo.*

DOCTRINA: *Según se ha entendido, por la doctrina y la jurisprudencia, la acción de mera certeza “sólo puede tener por objeto la declaración de un derecho que una parte estima asistirle, para evitar o componer un litigio que le afecta o puede afectarle en el futuro, agotándose la jurisdicción del Tribunal en la mera declaración de certeza sin que pueda imponer una prestación a la contraria” (Sentencia dictada en la causa Rol N°6.307-2005, del 29° Juzgado Civil de Santiago, de fecha 8 de junio de 2005, confirmada por la Corte de Apelaciones de Santiago).*

En consecuencia, se trata de una situación de incertidumbre, que afecta a la agraviada, que la autoriza a exigir del órgano jurisdiccional -llamado precisamente a declarar con fuerza legal el derecho aplicable- se le clarifique su esfera subjetiva, precisando su campo de acción y los límites que la afectan, pronunciamiento que únicamente podrá obtener mediante una acción declarativa de derechos, como ha sucedido en la especie.

En el caso sub-lite, el Banco del Estado de Chile ha solicitado se declare que se encuentra sometido a la fiscalización exclusiva de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y que las normas generales y especiales aplicables al sector público se le aplican excepcionalmente. De esta manera, pretende con esta declaración que ni las Oficinas de Informaciones de la Cámara de Diputados ni del

Senado puedan exigirle la entrega de antecedentes específicos vinculados a su gestión empresarial por exceder con ello el ámbito de las atribuciones propias; asimismo, persigue que la Contraloría General de la República no pueda exigir coercitivamente dicha información.

Los jueces del fondo arribaron a la conclusión que el Banco del Estado de Chile es un organismo de la Administración del Estado, razón por la que se llega a la convicción que la citada institución crediticia se encuentra obligada a dar la información requerida.

Sobre este aspecto, debe considerarse lo pretendido por el constituyente al regular las facultades de las Comisiones Investigadoras de la Cámara de Diputados, esto es, que los funcionarios de las empresas del Estado estén obligados a suministrar los antecedentes e informaciones que se les requieran, sin que corresponda aducir distinción ni excepción alguna. En efecto, según se ha consignado en la historia fidedigna de las reformas constitucionales, “en nuestro sistema, existen entidades que evidentemente son de naturaleza estatal y que, sin embargo, esgrimiendo los más diversos argumentos, esquivan el control que la Cámara de Diputados debe ejercer sobre ellas” (intervención del senador señor Prokurica durante la discusión del Segundo Informe del Proyecto de Reforma Constitucional).

Refuerza esta idea el actual artículo 9° de la Ley Orgánica del Congreso Nacional cuando dispone -en lo pertinente- en su inciso primero que: “Los organismos de la Administración del Estado deberán proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las Cámaras o por los organismos internos autorizados por sus respectivos reglamentos”. A su vez, el artículo 293 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que “Las Comisiones permanentes, las Comisiones especiales y las investigadoras, creadas en conformidad con los artículos 229 y 297, respectivamente, la Oficina de Informaciones y la Secretaría de la Cámara de Diputados, son los órganos internos autorizados para solicitar los informes y antecedentes específicos que estimen pertinentes o que les sean requeridos, a los organismos de la Administración del Estado, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 9° de la Ley N° 18.918”.

En el mismo sentido, el artículo 1° del Decreto Ley N°2079 dispone que “El Banco del Estado de Chile es una empresa autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida, sometida exclusivamente a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda”.

Por lo tanto, según se advierte de las normas citadas, es evidente que la institución crediticia como integrante de la Administración del Estado debió proporcionar la información solicitada por las Cámaras, quienes actuaron dentro de la esfera de sus atribuciones. En efecto, cuando la Constitución Política de la República habla en el artículo 52 N° 1 de “actos del Gobierno”, se está refiriendo a todos los actos del Poder Ejecutivo, esto es, a los actos de la Administración del Estado, concepto que es completamente diferente a los llamados “actos de gobierno”, que son aquellos de contenido esencialmente político, y no susceptibles de control jurisdiccional.

Asimismo, acerca de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría General de la República sobre el Banco del Estado de Chile debe tenerse presente que la propia recurrente ha expresado que estimó pertinente no remitir la información requerida por la citada Contraloría, argumentando que no le eran aplicables los artículos 9° y 10° de la Ley N° 18.918, por expresa disposición del artículo 2° del Decreto Ley N° 2.079, Orgánica del Banco del Estado.

Sin embargo, de la lectura de esta disposición, se advierte que ella misma establece la excepción a la regla general, al disponer que: “No le serán aplicables, por tanto, las normas generales o especiales relativas al sector público, salvo que ellas dispongan de modo expreso que han de afectar al Banco del Estado de Chile”.

De acuerdo a las disposiciones transcritas, en lo pertinente, puede colegirse que la Contraloría General de la República puede y debe fiscalizar a los entes estatales, dentro de los cuales se encuentra el Banco del Estado. En efecto, las empresas estatales -sean empresas públicas, sociedades del Estado o entidades en que el Estado participe mayoritariamente- se encuentran sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a normas legales de carácter financiera.

Acordada con el voto en contra del Ministro señor Oyarzún, quien fue de la opinión de acoger el recurso, fundándose en las siguientes razones:

Que las medidas de control que se contemplan por el artículo 9° de la Ley N° 18.918 sobre “los organismos de Administración del Estado” no pueden afectar al Banco del Estado de Chile, en atención al régimen de fiscalización exclusiva que a su respecto compete a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, según lo dispuesto en el artículo 1° del D.L. N° 2.079 y lo que se prescribe por el artículo 2° de este mismo cuerpo legal en orden a que dicho Banco

no le resultan aplicables las normas relativas al sector público, salvo que ellas dispongan de modo expreso que han de afectar al Banco del Estado, regla de excepción que no existe en la especie, al no contenerse en el artículo 9° de la Ley N° 18.918 ni en otra cualquiera disposición de nuestro ordenamiento positivo norma alguna que así lo establezca.

SANTIAGO, VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL NUEVE.

VISTOS:

En estos autos sobre juicio ordinario sobre declaración de mera certeza, Rol N°6585-07, caratulados “Banco del Estado de Chile con Fisco”, seguidos ante el Decimoséptimo Juzgado Civil de Santiago, por sentencia de fecha trece de agosto de dos mil dos de fojas 398 -en lo que interesa- fueron rechazadas en todas sus partes las demandas interpuestas a fojas 1, 139 y 284 por la institución bancaria indicada, y se condenó a cada una de las partes al pago de las costas.

Apelada esta resolución por la demandante, la Octava Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, por resolución de fecha veintiocho de agosto de dos mil siete -que se lee a fojas 487-, confirmó el referido fallo.

En contra de esta última sentencia, a fojas 488, el abogado don Juan Agustín Figueroa Yávar, en representación del Banco del Estado de Chile, dedujo recurso de casación en el fondo.

Se ordenó traer los autos en relación.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

Primero: Que el recurso de casación en el fondo entablado acusa como infringidas: las normas contenidas en los artículos 1° y 2° del Decreto Ley N° 2.079; artículo 1°, inciso segundo de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado; el artículo 9°, inciso primero, de la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; los artículos 52 N°1 y 19 N°21, inciso segundo, de la Constitución Política de la República; y el artículo 19 inciso primero del Código Civil;

Segundo: Que en relación a la forma en que se han producido las infracciones fundantes de la presente vía de impugnación, la recurrente expone que respecto a los artículos 1° y 2° del Decreto Ley N°

2.079, ello sucedió desde el momento que éstas no fueron aplicadas. En efecto, afirma que estas normas son precisamente las que rigen al Banco del Estado de Chile, institución que se encuentra bajo la fiscalización exclusiva de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y, en virtud del claro mandato legal, no le son aplicables las normas generales o especiales relativas al sector público.

A continuación, refiere que la vulneración del inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, se “ha consumado por falsa aplicación, al haberla aplicado al Banco del Estado, cuando ello no lo era en la especie”. Agrega que ello “deriva de que tratándose de un ordenamiento de carácter general, aplicable al sector público, no lo es en particular para este Banco, por falta de mención expresa” [sic].

Respecto del quebrantamiento del inciso primero del artículo 9° de la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, acusa que se produce por su falsa aplicación, ya que la potestad de recabar informes y antecedentes por parte de las Cámaras y sus organismos autorizados, sólo se puede ejercer respecto de la institución bancaria referida si “existiese norma que le fuese aplicable”, lo que en la especie entiende que no ocurre.

Sobre la violación a los artículos 52 N°1 y 19 N° 21, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, expresa que, sobre el primero, se produce “al haberlo aplicado a una situación en que no lo era”. De esta manera -asevera- hay una falsa aplicación de la norma “para pretender controlar, por la Cámara de Diputados, la actividad empresarial de esta institución financiera”, en circunstancias que sus actos no son actos del Gobierno, pues le es aplicable la legislación común y se encuentra sujeta a la fiscalización de la indicada Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Respecto de la segunda norma, indica que se infringe al no haberse aplicado. Agrega que debe tenerse presente que la actividad del Estado empresario debe entenderse en sentido restrictivo, por lo que -a su parecer- “el Banco del Estado sigue autorizado para realizar actividades empresariales y en la medida que no haya ninguna excepción que diga relación con su quehacer, su actividad queda sometida a la legislación común aplicable a los particulares” [sic]. Concluye que “las Cámaras legislativas no pueden recabar del Banco del Estado de Chile informaciones que digan relación con su quehacer empresarial. Si se concluyera lo contrario, el Banco del Estado quedaría en situa-

ción de desmedro, lo que claramente infringiría, por falta de aplicación, el inciso segundo del N°21 del artículo 19 de la Constitución Política” [sic].

Finalmente -indica- sobre la vulneración del artículo 19, inciso primero del Código Civil, que también se produce por su no aplicación, al no haberse interpretado “todas y cada una de las disposiciones que se dan por quebrantadas, en la medida que en relación con todas y cada una de ellas, frente a su claro sentido, se ha desatendido su tenor literal” [sic];

Tercero: Que al explicar el modo en que los errores denunciados influyen sustancialmente en lo dispositivo del fallo, la reclamante manifiesta que, de no existir tales infracciones, debió concluirse “que el Banco del Estado estaba sólo y exclusivamente sujeto a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y, en consecuencia, no sujeto al control de las cámaras legislativas o sus organismos autorizados” [sic]. De esta manera, expresa que si “se hubiese llegado a la conclusión contraria, era necesario acceder a la demanda” [sic];

Cuarto: Que para entrar al análisis del libelo impugnatorio, debe tenerse -previamente en consideración- cuáles son los hechos que han motivado la presente demanda de declaración de certeza.

En efecto, los jueces del fondo -según se lee en la consideración novena del fallo de primera instancia- han dejado establecido que la Comisión de Informaciones de la Cámara de Diputados solicitó un informe sobre los vehículos asignados para uso de los gerentes de la institución crediticia, durante el año 1997 y un listado de todas las empresas externas que operan con el banco en materia de cobranzas judiciales y extrajudiciales. Posteriormente, la Oficina de Informaciones del Senado solicitó el detalle de todas las asesorías externas contratadas por el banco durante los años 1994 a 1999, todo ello en virtud de lo dispuesto por el artículo 9 de la ley 18.918. Ante ello, el Banco del Estado de Chile, demandante de autos, estimó pertinente no remitir la información requerida, argumentando que no le eran aplicables los artículos 9° y 10° de la ley 18.918, por expresa disposición del artículo 2° del Decreto Ley N°2.079. Como consecuencia de este actuar, la Contraloría General de la República dictaminó exigiendo -mediante el procedimiento administrativo de rigor- la entrega de la información solicitada bajo apercibimiento de aplicar una medida disciplinaria a la institución bancaria;

Quinto: Que, en consecuencia, la pretensión de la demandante y recurrente de autos, se encontraría encaminada a requerir de la justicia ordinaria una declaración de mera certeza sobre la real situación jurídica del Banco del Estado de Chile;

Sexto: Que debe expresarse que, según se ha entendido por la doctrina y la jurisprudencia, la acción de mera certeza, “sólo puede tener por objeto la declaración de un derecho que una parte estima asistirle, para evitar o componer un litigio que le afecta o puede afectarle en el futuro, agotándose la jurisdicción del Tribunal en la mera declaración de certeza sin que pueda imponer una prestación a la contraria” (Sentencia dictada en causa Rol N°6.307-2005, del 08.06.2005, del 29° Juzgado Civil de Santiago, confirmada por la Corte de Apelaciones de Santiago).

En consecuencia, se trata de una situación de incertidumbre, que afecta a la agraviada, que la autoriza a exigir del órgano jurisdiccional - llamado precisamente a declarar con fuerza legal el derecho aplicable-, se le clarifique su esfera subjetiva, precisando su campo de acción y los límites que la afectan, pronunciamiento que únicamente podrá obtener mediante una acción declarativa de derechos, como ha sucedido en la especie;

Séptimo: Que en el caso sub-lite, el Banco del Estado de Chile ha solicitado se declare que se encuentra sometido a la fiscalización exclusiva de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y que las normas generales y especiales aplicables al sector público, se le aplican sólo excepcionalmente. De esta manera, pretende con esta declaración que ni las Oficinas de Informaciones de la H. Cámara de Diputados, ni del H. Senado, puedan exigirle la entrega de antecedentes específicos vinculados a su gestión empresarial por exceder con ello el ámbito de las atribuciones propias; asimismo, persigue que la Contraloría General de la República, no pueda exigir coercitivamente dicha información;

Octavo: Que de acuerdo a las normas transcritas en los motivos décimo a duodécimo y, teniendo presente el análisis efectuado en los razonamientos décimo tercero a décimo séptimo del fallo de primera instancia, los jueces del fondo arribaron a la conclusión que el Banco del Estado de Chile es un organismo de la Administración del Estado, sujeto a dar cumplimiento a las obligaciones a que dichas disposiciones se refieren, razón por lo que se llega a la convicción que

la citada institución crediticia se encuentra obligada a dar la información requerida;

Noveno: Que, en este orden de ideas, resulta preciso remontarse a la historia fidedigna de la propia ley orgánica que rige al Banco del Estado de Chile. De acuerdo a ello, según Ordinario N°6583/130/24, de fecha 22 de noviembre de 1977, el entonces Presidente de la Primera Comisión Legislativa emite un segundo informe a la Junta de Gobierno, recaído en el proyecto de decreto ley que fija la nueva Ley Orgánica del Banco del Estado. En dicha oportunidad, dentro del acápite “Análisis y Acuerdos sobre Materias Controvertidas del Proyecto”, se señala que: “durante la discusión del proyecto en la Comisión Mixta, los representantes de la Segunda Comisión Legislativa pidieron se revisara el proyecto en orden a producir un nuevo acuerdo en los dos temas centrales de la materia que estamos analizando: a) La función del Banco como agente financiero del Estado, y b) La comercialización de bienes. En relación con el punto signado con la letra a), es necesario recordar que la Ley Orgánica actual, en el art. 2°, letra e), se señala, entre las funciones del Banco, la de actuar como agente financiero y bancario -en especial, del Fisco- y de las instituciones del sector público” [sic].

Más adelante, el referido informe expresa que “La Segunda Comisión Legislativa sostuvo la tesis de que no hay razón para suprimir esta función de la ley actual, sobre todo por la naturaleza del Banco que, pese a todo, no ha dejado de ser una entidad del Estado” (énfasis agregado). Finalmente bajo estas inquietudes, la Comisión Mixta optó -en lo que interesa- por aceptar unánimemente el criterio de la Segunda Comisión Legislativa.

A mayor abundamiento, dentro de la Relación Complementaria para ante la Junta de Gobierno, sobre el proyecto de decreto ley referido, teniendo en cuenta que el Banco del Estado de Chile -según lo reconoce el propio artículo 1° del proyecto que lo define como una empresa autónoma del Estado- “constituye un servicio público descentralizado que integra la Administración del Estado”, se observó que ello no obsta a que “el Banco se rija por normas que ordinariamente son propias del sector privado, por cuanto ello no es sino una ficción legal destinada a facilitar su actividad comercial, que no puede tener la virtud de alterar la real naturaleza de la entidad, más aún cuando ella debe confrontarse en relación con normas de rango constitucional” (énfasis agregado);

Décimo: Que, en relación a las facultades de las Cámaras de Diputados y del Senado, la protestante asevera que éstas no pueden “exigirle a este Banco la entrega de antecedentes específicos vinculados a su gestión empresarial, por exceder este pedido el ámbito de las atribuciones propias de dichos cuerpos legislativos” [sic].

Sobre este aspecto, debe considerarse lo pretendido por el constituyente al regular las facultades de las Comisiones Investigadoras de la H. Cámara de Diputados, esto es, que los funcionarios de las empresas del Estado están obligados a suministrar los antecedentes e informaciones que se les requieran, sin que corresponda aducir distinción ni excepción alguna. En efecto, según se ha consignado en la historia fidedigna de las reformas constitucionales en nuestro sistema, existen entidades que evidentemente son de naturaleza estatal y que, sin embargo, esgrimiendo los más diversos argumentos, esquivan el control que la Cámara de Diputados debe ejercer sobre ellas (senador señor Prokurica durante la discusión del segundo informe del proyecto de reforma constitucional). Este mismo senador citó algunos casos ejemplares como CODELCO-Chile, Banco del Estado de Chile y Televisión Nacional de Chile. Informó que estas instituciones se muestran permanentemente renuentes a remitir a las Cámaras Legislativas los antecedentes que se les solicitan e, incluso, interponen ante los tribunales demandas civiles de mera certeza destinadas tanto a impugnar la aplicación de los artículos 9 y 10 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, como a controvertir las atribuciones que la Contraloría General de la República está llamada a cumplir en estas situaciones. Ello, sostuvo, no es admisible dentro de nuestro ordenamiento. El Honorable Senador señor Espina consideró indispensable dejar constancia, para los efectos de la historia fidedigna del establecimiento de la ley, de su criterio en cuanto a que las empresas del Estado creadas por ley pueden ser fiscalizadas por la Cámara de Diputados. Los miembros de la Comisión concordaron con la sugerencia del Honorable Senador señor Espina.

Así las cosas, refuerza esta idea el actual artículo 9° de la Ley Orgánica del Congreso Nacional cuando dispone -en lo pertinente- en su inciso primero que “ Los organismos de la Administración del Estado deberán proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las Cámaras o por los organismos internos autorizados por sus respectivos reglamentos”. A su vez, el artículo 293 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que “Las

Comisiones permanentes, las Comisiones especiales y las investigadoras, creadas en conformidad con los artículos 229 y 297, respectivamente, la Oficina de Informaciones y la Secretaría de la Cámara de Diputados, son los órganos internos autorizados para solicitar los informes y antecedentes específicos que estimen pertinentes o que les sean requeridos, a los organismos de la Administración del Estado, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 9° de la ley N° 18.918”.

En el mismo sentido, el artículo 1° del Decreto Ley N°2079, dispone que “El Banco del Estado de Chile es una empresa autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida, sometida exclusivamente a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda” (énfasis agregado);

Undécimo: Que, por lo tanto, según se advierte de las normas citadas, es evidente que la institución crediticia -como integrante de la Administración del Estado- debió proporcionar la información solicitada por las Cámaras, quienes actuaron dentro de la esfera de sus atribuciones. En efecto, cuando la Constitución Política de la República habla en el artículo 52 N° 1 de “actos del Gobierno”, se está refiriendo a todos los actos del Poder Ejecutivo, esto es, a los actos de la Administración del Estado, concepto que es completamente diferente a los llamados “actos de gobierno”, que son aquellos de contenido esencialmente políticos, y no susceptibles de control jurisdiccional;

Duodécimo: Que, asimismo, acerca de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría General de la República sobre el Banco del Estado de Chile, debe tenerse presente que la propia recurrente ha expresado que estimó pertinente no remitir la información requerida por la citada Contraloría, argumentando que no le eran aplicables los artículos 9° y 10° de la ley 18.918, por expresa disposición del artículo 2° del Decreto Ley N°2.079, Orgánica del Banco del Estado.

Sin embargo, de la lectura de esta disposición, se advierte que ella misma establece la excepción a la regla general, al disponer que: “No le serán aplicables, por tanto, las normas generales o especiales relativas al sector público, salvo que ellas dispongan de modo expreso que han de afectar al Banco del Estado de Chile” (énfasis agregado);

Décimo tercero: Que, en este orden de ideas, el artículo 16° de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, dispone -en lo pertinente- que: “Los Servicios, Ins-

tituciones Fiscales, Semifiscales, Organismos Autónomos, Empresas del Estado y en general todos los Servicios Públicos creados por ley, quedarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, sin perjuicio del control que ejerce la Superintendencia de Bancos sobre el Banco Central y el Banco del Estado de Chile” (énfasis agregado).

A su vez, el inciso segundo de la citada norma establece que “También quedarán sujetas a la fiscalización de la Contraloría General las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, o, en las mismas condiciones, representación o participación, para los efectos de cautelar el cumplimiento de los fines de estas empresas, sociedades o entidades, la regularidad de sus operaciones, hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados, y obtener la información o antecedentes necesarios para formular un Balance Nacional” [sic];

Décimo cuarto: Que, de acuerdo a las disposiciones transcritas, en lo pertinente, puede colegirse -así como también arriba la doctrina y la jurisprudencia- que la Contraloría General de la República puede y debe fiscalizar a los entes estatales, dentro de los cuales se encuentra el Banco del Estado. En efecto, “Las empresas estatales -sean empresas públicas, sociedades del Estado o entidades en que el Estado participe mayoritariamente- se encuentran sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a normas legales de carácter financiera” (Navarro B., Enrique, “Marco Constitucional de las Empresas del Estado”);

Décimo quinto: Que, de esta manera, al requerir la citada Contraloría -mediante el procedimiento administrativo de rigor- la información que se negó a dar la institución bancaria, se encuentra perfectamente dentro de sus atribuciones o facultades legales;

Décimo sexto: Que así las cosas, este Tribunal no advierte las infracciones que acusa la impugnante, de manera tal que el recurso intentado en estos estrados deberá ser desestimado.

Y de conformidad, además, con lo que disponen los artículos 764, 765, 767 del Código de Procedimiento Civil, se declara que se rechaza el recurso de casación en el fondo interpuesto en la presentación de fojas 488, contra la sentencia de veintiocho de agosto del año dos mil siete, escrita a fojas 487.

Acordada con el voto en contra del Ministro señor Oyarzún, quien fue de la opinión de acoger el recurso, fundándose en las siguientes razones:

PRIMERO: Que la cuestión jurídica propuesta en el presente recurso estriba en discernir si resulta aplicable al Banco del Estado de Chile la obligación que el artículo 9° de la Ley n° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional impone a los organismos de la Administración del Estado en orden a proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las Cámaras o por los organismos internos autorizados por sus respectivos reglamentos; y, en consonancia con la misma interrogante, si corresponde que se imponga por la Contraloría General de la República respecto de esa institución bancaria la sanción establecida en el artículo 10 del mencionado cuerpo legal en el caso de no cumplirse con la entrega de la información solicitada;

SEGUNDO: Que este tema se planteó en las demandas sobre declaración de mera certeza deducidas en autos por el Banco del Estado de Chile contra el Fisco de Chile y la Contraloría General de la República, en cuyo petitorio se solicitó se declarara que dicho Banco se encuentra sometido a la fiscalización exclusiva de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que no procede que la Cámara de Diputados exija del Banco la entrega de antecedentes específicos vinculados a su gestión empresarial; y que, por ende, no puede la Contraloría General de la República exigir coercitivamente la entrega de dicha información;

TERCERO: Que el hecho causante de la controversia -considerado como tal por los sentenciadores de la instancia- consistió en la remisión por parte de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados de diversos oficios en los que requirió del Banco demandante el envío de un listado referido a los vehículos asignados para el uso de sus gerentes, con indicación de sus características técnicas y el nombre del gerente al que fue asignado cada uno de ellos; una nómina de las empresas externas que operan con el Banco en el campo de las cobranzas judiciales y/o extrajudiciales y un detalle de las asesorías externas contratadas, el monto pagado por ellos, la persona natural o jurídica contratada para tales efectos y si éstas subcontrataron a otra entidad;

CUARTO: Que los jueces del fondo, luego de analizar diversos preceptos del D.L. n° 2079 de 1977, que fija el texto de la Ley

Orgánica del Banco del Estado de Chile y el artículo 1° de la Ley n° 18.575 de 1986, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, concluyeron que la mencionada institución bancaria, por ser una empresa pública creada por la ley, forma parte de la Administración del Estado y, por consiguiente, le resultan aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 9 y 10 de la Ley n° 18.918 de 1990, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; rechazando, al término de tal análisis, la demanda del Banco;

QUINTO: Que una correcta decisión en torno al asunto en controversia debe partir por el examen de los preceptos legales atinentes a la materia -y que los sentenciadores citan expresamente en la fundamentación jurídica de su fallo-.

El artículo 9° de la Ley n° 18.918 dispone que los organismos de la Administración del Estado deben proporcionar los informes y antecedentes específicos que les soliciten las Cámaras o los organismos autorizados por los respectivos reglamentos, con excepción de aquéllos que, por expresa disposición legal, tengan el carácter de secretos o reservados.

El artículo 10 de la misma ley prevé una sanción disciplinaria, aplicable por la Contraloría General de la República, al jefe superior de la entidad que incumpliere la obligación de suministrar la información requerida, con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

El artículo 1° de la Ley n° 18.575 en su inciso 2° incluye entre los órganos que forman la Administración del Estado a las empresas públicas creadas por ley.

En su artículo 21 -antiguo artículo 18- la misma ley señala que las normas de su Título II, referidas a la organización y funcionamiento de la Administración del Estado, no se aplicarán, entre otras entidades, a las empresas públicas creadas por ley, las que se regirán por las normas constitucionales pertinentes y por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado;

SEXTO: Que, prosiguiendo con la enunciación normativa que se ha propuesto, corresponde examinar las disposiciones pertinentes del D.L. n° 2079 de 1997 que, como se expresó anteriormente, constituye la Ley Orgánica del Banco del Estado de Chile.

En su artículo 1° se señala que el Banco del Estado de Chile es una empresa autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida, sometida exclusivamente

a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que se relaciona con el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda.

El artículo 2º, luego de expresar que la institución se regirá preferentemente por las normas de esa Ley Orgánica y, en lo no previsto en ella, por la legislación aplicable a las empresas bancarias y demás disposiciones que rigen el sector privado, prescribe que no le serán aplicables, por tanto, las normas generales o especiales, relativas al sector público, salvo que ellas dispongan de modo expreso que han de afectar al Banco.

El artículo 29 dispone que el Banco podrá efectuar las funciones, actividades, operaciones e inversiones propias de los bancos comerciales y de fomento, con sujeción a los fines y plazos que las respectivas leyes contemplen; sin perjuicio de lo cual, serán aplicables a dichas operaciones, cualquiera sea su naturaleza, las mismas obligaciones, limitaciones y prohibiciones que rigen para los bancos comerciales;

SÉPTIMO: Que el enunciado de los textos legales de que se ha dado cuenta en los considerandos que anteceden permite cierta divergencia o antinomia entre el contenido del artículo 9º de la Ley nº 18.918 y aquél de los artículos 1º y 2º del D.L. nº 2.079 -cuya elucidación resulta determinante para resolver la controversia inserta en el recurso-; y ello es así porque, mientras la primera de esas disposiciones obliga a los órganos de la Administración del Estado -entre los que queda comprendido el Banco del Estado de Chile, según el referido artículo 1º inciso 2º de la Ley nº 18.575- a proporcionar los informes y antecedentes específicos que les soliciten las Cámaras del Congreso Nacional, lo que configura una forma de control de éstas -de carácter político, en el caso- sobre la institución afectada con el requerimiento, el artículo 1º del D.L. nº 2.079 establece que el Banco del Estado de Chile se halla sometido a la fiscalización exclusiva de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y su artículo 2º, después de expresar que la institución se regirá por las normas de su ley orgánica -constituida, según se expresó, por el mismo D.L. nº 2.079- y la legislación relativa a las empresas bancarias y demás disposiciones que rigen para el sector privado, puntualiza que no le serán aplicables las normas generales o especiales relativas al sector público, salvo que ellas dispongan de modo expreso que han de afectar al Banco del Estado de Chile;

OCTAVO: Que la confrontación así puesta de manifiesto debe discernirse, en opinión del disidente, en el sentido que las medidas de control que se contemplan por el artículo 9° de la Ley n° 18.918 sobre “los organismos de Administración del Estado” no pueden afectar al Banco del Estado de Chile, en atención al régimen de fiscalización exclusiva que, a su respecto, compete a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, según lo dispuesto en el artículo 1° del D.L. n° 2.079 y lo que se prescribe por el artículo 2° de este mismo cuerpo legal en orden a que dicho Banco no le resultan aplicables las normas relativas al sector público, salvo que ellas dispongan de modo expreso que han de afectar al Banco del Estado, regla de excepción que no existe en la especie, al no contenerse en el artículo 9° de la Ley n° 18.918 ni en otra cualquiera disposición de nuestro ordenamiento positivo norma alguna que así lo establezca;

NOVENO: Que, en efecto, el tema en análisis se vincula con el sistema de control de legalidad instituido respecto de los órganos de la Administración -en cuyo género se adscribe el Banco del Estado, según antes se expresó, dada su condición de empresa pública creada por ley- con la finalidad de que en el ejercicio de sus actividades y funciones presten acatamiento al orden jurídico;

DÉCIMO: Que, en lo que atañe al Banco del Estado de Chile, el control administrativo de su desempeño ha sido confiado de manera exclusiva, de acuerdo con el mandato de su ley orgánica, a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, cuyo estatuto jurídico radica en el D.F.L. n° 3° de 1997, que fija el Texto Refundido, Sistematizado y Concordado del D.F.L. n° 252 de 1960 (Ley General de Bancos) y del D.L. n° 1097 de 1975 (Orgánico de la misma Superintendencia).

En su artículo 1° dicho cuerpo legal describe a este organismo como una institución autónoma, con personalidad jurídica, de duración indefinida, que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio de Hacienda.

Respecto del ámbito de la fiscalización que le corresponde desempeñar, se comprende determinadamente al Banco del Estado y también a las demás empresas bancarias, cualquiera que sea su naturaleza y a las entidades financieras cuyo control no esté encomendado por la ley a otra institución (artículo 2°).

En el cumplimiento de su labor fiscalizadora -y con miras a que las instituciones afectadas cumplan las leyes, reglamentos, estatutos

y otras disposiciones que las rijan- la Superintendencia está facultada para “ejercer la más amplia fiscalización sobre todas sus operaciones y negocios” (artículo n° 12).

Para satisfacer a cabalidad este cometido legal, la mencionada entidad ha sido provista de extensas atribuciones como: a) examinar sin restricción alguna y por los medios que estime del caso, todos los negocios, bienes, libros, cuentas, archivos, documentos y correspondencia de dichas instituciones y requerir de sus administradores y personal, todos los antecedentes y explicaciones que juzgue necesarios para su información acerca de su situación, de sus recursos, de la forma en que se administran sus negocios, de la actuación de sus personeros, del grado de seguridad y prudencia con que se han invertido sus fondos y, en general, de cualquier otro punto que convenga esclarecer (artículo 12 inciso 3°); b) impartir instrucción y adoptar las medidas tendientes a corregir las deficiencias que observare y, en general, las que estime necesarias en resguardo de los depositantes u otros acreedores y del sector público (artículo 22 inciso 4°); y c) fijar normas de carácter general para la presentación de los balances y otros estados financieros de las instituciones fiscalizadas y la forma en que han de llevar su contabilidad, debiendo velar porque la aplicación de tales normas permita reflejar la real situación de la empresa (artículo 15 inciso 1°).

Desde otra perspectiva, la facultad de fiscalizar que compete a la Superintendencia comprende también la no menos trascendente de “aplicar o interpretar las leyes, reglamentos y demás normas que rijan a las empresas vigiladas” (artículo 12 inciso 2°).

Con miras a fortalecer la eficacia de sus atribuciones fiscalizadoras, la Superintendencia se encuentra facultada para imponer a las instituciones sujetas a su fiscalización una gama de sanciones, graduadas de acuerdo a la gravedad de las infracciones, que oscilan entre amonestaciones, censura y multas hasta la designación de un inspector delegado o de un administrador provisional (artículos 19 y 24);

UNDÉCIMO: Que se ha estimado necesaria traer a colación la normativa precedente en función de poner de relieve -a propósito del tema jurídico planteado por el recurso- el extenso y riguroso sistema de control con que el ordenamiento dota a la Superintendencia para velar por el correcto desarrollo en todo su espectro de la actividad empresarial del Banco del Estado;

DUODÉCIMO: Que no es inoficioso recordar que la intervención de la Contraloría General de la República en el caso de que se trata no se encuentra referida -de acuerdo a lo asentado por los jueces del fondo en el fallo que se impugna- con las funciones de control a que alude la Ley n° 10.336 en su artículo 16 inciso 1° -las que, por consiguiente, no guardan pertinencia con la situación planteada en el recurso-, sino con las atribuciones de índole específicamente sancionatoria que a dicho organismo contralor se le entregan por el artículo 10 de la precitada Ley n° 19.918 en el evento de renuncia por parte del Banco del Estado al envío de la información requerida por las Cámaras del Congreso Nacional, asilándose en su artículo 9°;

DÉCIMO TERCERO: Que a la conclusión señalada precedentemente se arriba aplicándose el principio de interpretación consagrado en los artículos 4 y 13 del Código Civil, de acuerdo con el cual, las leyes especiales deben prevalecer sobre las generales; criterio que tiene vigencia en todo el ordenamiento positivo por cuanto recoge el propósito del legislador de sustraer de la regulación general concerniente a determinados asuntos, ciertos aspectos o materias cuyo tratamiento reserva a una ley especial.

No obsta a la aplicación de este principio que -como ocurre en este caso- la ley especial preceda en el tiempo a aquella de carácter general pues, como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte, el indicado criterio hermenéutico constituye una regla de derecho comúnmente aceptada en legislaciones modernas, de acuerdo con cuyos postulados, la ley especial continúa rigiendo la materia a que se aplica y la ley general, aunque sea posterior, sólo puede aplicarse en los casos en que la primera guarda silencio (“*legi speciali per generalem non derogatur*”);

DÉCIMO CUARTO: Que la misma conclusión se obtiene al considerarse la naturaleza jurídica y el objeto o finalidad que para el Banco del Estado de Chile se establecen en su normativa institucional, constituida, según antes se expresó, por el D.L. n° 2.079 de 1977, el cual, luego de identificarlo en su artículo 1° como una “empresa autónoma del Estado”, señala en el artículo 2° que, en lo no previsto por la regulación estatutaria de ese cuerpo legal, se regirá “por la legislación aplicable a las empresas bancarias y demás disposiciones que rijan para el sector privado”, agregando en el artículo 3° que “tendrá por objeto prestar servicios bancarios o financieros con el fin de favorecer el desarrollo de las actividades económicas nacionales”.

Siguiendo el mismo lineamiento, el artículo 29 señala: “El Banco podrá efectuar las funciones, actividades, operaciones e inversiones propias de los bancos comerciales y de fomento, con sujeción a los fines y plazos que las respectivas leyes contemplan.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, serán aplicables a ellas, cualquiera que sea su naturaleza, las mismas obligaciones, limitaciones y prohibiciones que rigen para los bancos comerciales”;

DÉCIMO QUINTO: Que cabe, por otra parte, tener presente que el D.L. n° 2.079, junto con determinar el giro del Banco, dedica parte de su normativa a regular materias relacionadas con la formación de su capital, utilidades, composición de sus organismos directivos, sus atribuciones y funcionamiento (artículos 8° a 28°); constituyendo estas disposiciones una expresión de la naturaleza pública de dicha entidad bancaria;

DÉCIMO SEXTO: Que el examen de las normas legales que se viene de consignar evidencia que el Banco del Estado de Chile constituye una expresión concreta de la actividad empresarial del Estado en los términos previstos por el artículo 19 n° 21 inciso 2° de la Constitución Política de la República, el cual establece que “El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado las autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado”.

Corresponde precisar en este punto que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4° transitorio de la misma Carta Fundamental, debe entenderse que las leyes en vigor al tiempo de su entrada en vigencia sobre materias que, conforme a sus prescripciones, deben ser aprobadas con quórum calificado -cuyo es el caso del tantas veces citado D.L. N° 2079 de 1977 que crea el Banco del Estado de Chile como entidad empresarial del Estado- cumplen con este requisito y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Carta;

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, acorde con lo recién expresado, el Banco del Estado de Chile aparece sometido a un doble régimen normativo: uno de derecho público, que se refiere a la autorización para el desarrollo de actividades empresariales, a su giro, patrimonio, utilidades, organización y funcionamiento -aspecto a que se hizo referencia en el fundamento décimo quinto- y otro de derecho privado,

al cual pertenecen las actividades de carácter empresarial que le corresponde desarrollar para la consecución de los fines relacionados con su giro comercial;

DÉCIMO OCTAVO: Que en lo concerniente al segundo de los aspectos mencionados -que se vincula de modo directo con el asunto propuesto por la recurrente- cobra relevancia el texto fundamental precitado, desde que, como lo ha sostenido con énfasis la doctrina, la supremacía constitucional -principio modernamente concebido como una piedra angular del Estado de Derecho- no opera sólo en el proceso de elaboración de la ley, que exige atenerse al criterio de graduación de las normas jurídicas, conforme al cual, la validez de aquéllas de rango inferior, como las leyes, se justifica en su conformidad con aquélla ubicada en el nivel jerárquico superior dentro de la pirámide normativa, lugar que axiomáticamente corresponde a la Carta Fundamental; sino que se hace extensiva también a la etapa de aplicación de las leyes, en cuanto éstas deben necesariamente interpretarse conciliando sus disposiciones con los preceptos consagrados en la Carta Fundamental;

DÉCIMO NOVENO: Que, proyectado este principio rector de hermenéutica a la materia de que se trata, procede concluir que, de acuerdo con lo que se dispone en el mencionado inciso 2° del numeral 21 del artículo 19 de la Constitución Política, la actividad empresarial del Banco del Estado debe desenvolverse con sujeción a las normas del derecho común, en un plano de igualdad con las demás empresas que compiten en el mercado bancario, con acceso a los mismos beneficios y sometiéndose a idéntico régimen de restricciones y control, como ocurre en este punto con la fiscalización que sobre ellas le corresponde ejercer a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras;

VIGÉSIMO: Que este tratamiento igualitario con las demás entidades que desarrollan actividades de índole empresarial, a que se encuentran afectas aquellas empresas que, como el Banco demandante en autos, pertenecen al Estado y se sujetan en el mencionado plano a las reglas del derecho común, acorde con lo dispuesto en el citado texto de la Carta, se manifiesta en un doble aspecto: por una parte, ellas no gozan de un estatuto de excepción que les reporte privilegios -a menos que se establezca mediante una ley de quórum calificado- y, por la otra, tampoco pueden exponerse a un trato discriminatorio que

les produzca menoscabo frente a sus congéneres del ámbito privado con las que concurre en competencia al mercado bancario;

VIGÉSIMO PRIMERO: Que semejante situación de desmedro, sin duda incompatible con el mandato constitucional, se haría patente al imponérsele al Banco del Estado -bajo la amenaza de sanción para su jefe superior- la carga de remitir a las Cámaras del Parlamento los “informes y antecedentes específicos” que éstas le soliciten, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9° de la Ley n° 18.918, por representar tales requerimientos una traba para el expedito desenvolvimiento de la actividad de su giro, carga que no pesa sobre las empresas del mismo rubro, pertenecientes al segmento privado de la economía;

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que al estimar los jueces de fondo -desentendiéndose de la interpretación que corresponde asignar a la normativa aplicable respecto de la cuestión comprendidas en el recurso, según se viene de explicar en los razonamientos precedentes- que el Banco del Estado se encontraba en la obligación de suministrar, dada su calidad de empresa pública integrante de la Administración estatal, la información requerida por la Cámara de Diputados y que guardaba relación con su actividad empresarial, de conformidad al artículo 9° de la Ley n° 18.918, haciéndose pasible su autoridad superior, en caso de incumplir esa obligación, de la medida sancionatoria prevista en el artículo 10 del mismo cuerpo legal, ha incurrido en las diversas infracciones de ley, con influencia sustancial en lo dispositivo de la sentencia impugnada, que se denuncian en el recurso de casación;

VIGÉSIMO TERCERO: Que, en efecto, la sentencia cuestionada, de acuerdo con las argumentaciones precedentemente desarrolladas, vulnera, por preterición, los artículos 1° y 2° del D.L. n° 2.079, en cuanto admite una modalidad de fiscalización sobre la gestión empresarial del Banco demandante, desconociendo la exclusividad del control que en ese ámbito concierne, según lo prescrito en el primero de los preceptos mencionados, a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras; y, en relación a la segunda de esas disposiciones, al desobedecer su mandato en orden a que las normativas atinentes del sector público no resultan aplicables, salvo mención expresa, al Banco del Estado de Chile.

Por lo expuesto, el fallo transgredió también -esta vez, por falsa aplicación- el artículo 9° de la Ley n° 18.918, al hacer extensivas sus normas a una situación no regida por ellas, desde que la facultad que

allí se le reconoce a ambas Cámaras del Parlamento para requerir a las empresas del Estado -en cuanto integrantes de la Administración de éste- informes y antecedentes específicos, no es aplicable al Banco del Estado -en lo que toca al ejercicio de su quehacer empresarial- por no existir una disposición legal que así lo ordene.

Se vulnera, en fin, por la sentencia recurrida el mandato establecido en el inciso 2° del numeral 21 de la Carta Fundamental, en cuanto, correspondiendo el giro del Banco, según anteriormente se expresó, a una actividad empresarial del Estado, autorizada por una ley de quórum calificado -D.L. n° 2079 de 1977, artículo 4° transitorio de la Constitución Política- le corresponde en ese ámbito un tratamiento de paridad, expresado en un régimen de fiscalización común, con las empresas bancarias del área privada a cargo de un ente público de inspección: la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras;

VIGÉSIMO CUARTO: Que, en fin y aun no resultando por entero pertinente a la materia en análisis -la cual como se ha podido advertir, gira exclusivamente en torno a la normativa del artículo 9 de la Ley n° 18.918 y del artículo 10, que le sirve de complemento- pues las partes ni siquiera lo invocaron en sus presentaciones básicas que dan sustento a la controversia, el fallo transgrede, por falsa aplicación, el artículo 52 n° 1 de la Carta Política, que se refiere a las potestades fiscalizadoras de naturaleza política de la Cámara de Diputados respecto de los actos del Gobierno, las que no aparecen directa y necesariamente vinculables a la gestión empresarial que desarrolla la entidad demandante en el campo de los negocios bancarios.

En virtud de los razonamientos que preceden, el ministro de la disidencia estuvo por acoger el recurso de casación en el fondo interpuesto por el Banco del Estado, invalidando la sentencia impugnada y, acto continuo, dictando una de reemplazo, acogiendo la demanda deducida por dicha entidad, en todas sus partes.

REGÍSTRESE Y DEVUÉLVASE CON SUS AGREGADOS.

REDACCIÓN DE LA MINISTRO SRA. ARANEDA Y DE LA DISIDENCIA SU AUTOR.

ROL N°6585-2007.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Adalis Oyarzún Miranda, Sr. Héctor Carreño Seaman, Sr. Pedro Pierry Arrau, Sra. Sonia Araneda Briones y el Abogado Integrante Sr. Benito Mauriz Aymerich. Santiago, 28 de mayo de 2009 (Rol n°6585-07).