

Santiago, veintiseis de agosto de mil novecientos ochenta y seis.

V I S T O S :

1.- La Empresa Constructora e Inmobiliaria Pablo Tirado Ltda. CPA., representada por don Pablo Tirado Barros, formula denuncia ante esta Comisión por estimar que ciertas medidas adoptadas por el Comité Ejecutivo del Banco Central de Chile, en adelante el Comité Ejecutivo, le habrían hecho objeto de una discriminación, vulnerando diversas disposiciones del Decreto Ley N° 211, de 1973.

2.- La vulneración del Decreto Ley N° 211, de 1973, se habría producido en la siguiente forma:

2.1. Por el Acuerdo N° 1506, de 6 de Abril de 1983, el Comité Ejecutivo creó un Sistema Complementario para la Adquisición de Viviendas Terminadas cometiendo tres discriminaciones, a juicio de la denunciante:

a.- Discriminación entre las viviendas que pertenecen a instituciones financieras y las que pertenecen a empresas constructoras; ya que a las primeras no les aplica las limitaciones de la fecha de recepción municipal de las viviendas ni la de que debe tratarse de una primera transferencia a usuario final de la vivienda.

b.- Deja al margen del sistema a los deudores de los bancos en liquidación, y

c.- Excluye de los beneficios que concede a las viviendas recibidas por la Municipalidad con an-

terioridad al 1° de Enero de 1980, fecha arbitraria que, posteriormente, fue cambiada.

2.2. Por el Acuerdo N° 1513, de 5 de Mayo de 1983, que modifica al anterior, el Comité Ejecutivo persiste en cometer dos discriminaciones:

a.- A pesar de que se amplía el financiamiento a la adquisición de viviendas pertenecientes a instituciones financieras en liquidación o a empresas constructoras de viviendas deudoras de éstas, no se permite a las mencionadas instituciones en liquidación vender los pagarés emitidos por el Banco Central en el mercado, secundario donde tenían, en esa época, un importante sobreprecio, y

b.- Se mantuvo la discriminación de la fecha de recepción de las viviendas.

2.3. Finalmente, por el Acuerdo N° 1555, de 9 de Febrero de 1984, se modificó la exigencia relativa a la fecha de recepción de las viviendas que se había fijado en el 1° de Enero de 1980, agregándose "o con anterioridad a dicha fecha si se tratara de viviendas de dominio de las mismas empresas que las hubieren construido, siempre que estas últimas sean deudoras de instituciones financieras al 31 de Enero de 1984".

La corrección efectuada por el Comité Ejecutivo, diez meses después del primitivo acuerdo (5 de Mayo de 1983 a 9 de Febrero de 1984) y los distintos criterios del Banco Unido de Fomento, en liquidación y del Banco del Estado de Chile, continuador legal de las operaciones del primero, hicieron estéril el período de vigencia del sistema de financiamiento para la compraventa de viviendas a 20 años, en su versión definitiva, que rigió hasta el 18 de Mayo de 1984, esto es, casi 90 días después del último Acuerdo del Comité Ejecutivo.

3.- El señor Fiscal Nacional Económico, por oficio N° 87,

de 17 de Enero de 1985, ha corroborado los antecedentes arriba reseñados y que fueron proporcionados por la empresa denunciante, agregando que, a su juicio, las discriminaciones recién referidas no son arbitrarias, porque aparecen justificadas, salvo la relativa a la fecha de recepción de las viviendas por la Municipalidad respectiva.

En efecto, los bancos e instituciones financieras en liquidación, por imperativo de la Ley, sólo pueden efectuar operaciones que se relacionen con dicha liquidación, pero no pueden, en caso alguno, continuar la explotación del giro social. Por ello, las instituciones financieras pudieron utilizar los pagarés emitidos por el Banco Central, únicamente para mantenerlos en su cartera, rescatar anticipadamente letras de crédito provenientes de préstamos que esa institución hubiere otorgado a las empresas constructoras de viviendas o para pagar deudas con otras instituciones o entidades financieras.

Por su parte, las menores oportunidades y expectativas comerciales que sufrieron los deudores de los bancos o instituciones financieras en liquidación son consecuencia de las antedichas limitaciones, inherentes al estado de liquidación de esas entidades y a las restricciones que a su respecto dispone la ley.

En cuanto a la fecha de recepción municipal de las viviendas, existió discriminación ya que, según se ha visto, no hubo limitación alguna para los bancos; en cambio, para las empresas constructoras como la denunciante, se fijó en el 1° de Enero de 1980, sin perjuicio de que con esta determinación no se haya perseguido eliminar del mercado ni a la denunciante ni a ninguna otra empresa constructora.

4.- Finalmente, por las razones expuestas en el oficio N° 360, de 9 de Abril de 1985, el señor Fiscal Nacional Económico formuló el respectivo requerimiento con los mismos argumentos que el citado oficio y concluyó pidiendo que se declarara que los Acuerdos 1506, de 6 de Abril y 1513 de 5 de Mayo, ambos de

1983, del Comité Ejecutivo, fueron contrarios al Decreto Ley N° 211, de 1973, por cuanto impidieron que la empresa Constructora e Inmobiliaria Pablo Tirado CPA. pudiera acceder, en forma oportuna, al sistema de financiamiento complementario establecido por los mencionados acuerdos para la eventual venta de sus viviendas terminadas antes del 1° de Enero de 1980, posibilidad que estuvo siempre abierta para las instituciones financieras que poseían iguales viviendas.

5.- Contestando el traslado que se le confiriera, el señor Presidente del Banco Central planteó, en lo principal, incidente de incompetencia y en el otrosí, contestó el fondo de la cuestión debatida.

En relación con la excepción de incompetencia, hizo presente, en síntesis, que esta Comisión Resolutiva no es competente para conocer, revisar y pronunciarse sobre la legalidad de los acuerdos del Comité Ejecutivo del Banco Central, porque:

a.- El legislador, considerando la trascendencia y efectos que en la economía nacional producen las decisiones del Comité Ejecutivo mencionado, ideó un único medio para impugnarlas: el recurso del artículo 35 del Decreto Ley N° 1078, de 1975, aprobatorio de la Ley Orgánica del Banco Central del Chile, que debe interponerse ante la Corte de Apelaciones de Santiago y dentro del plazo de 10 días, contado desde la fecha de notificación de la decisión que se pretende objetar.

Con este recurso el legislador persiguió dos objetivos: uno, salvaguardar los intereses de los particulares que se sientan afectados y dos, dar certeza a las decisiones del Comité Ejecutivo con la institución de la preclusión, que se encuentra implícita en el recurso, toda vez que las decisiones del Banco Central quedan firmes si nadie las impugna dentro del plazo que la ley concede;

b.- Esta Comisión Resolutiva tampoco tiene competencia para declarar, en este caso, que el o los acuerdos en cuestión son discriminatorios, por cuanto ellos fue-

ron adoptados en uso de las atribuciones expresamente exceptuadas, en el artículo 5° del Decreto Ley N° 211, de 1973, de la aplicación de las normas sobre libre competencia. En consecuencia, en ningún caso el Decreto Ley N° 211 faculta a esta Comisión Resolutiva para declarar que un acuerdo o decisión del Comité Ejecutivo o de cualquier Servicio Público, es discriminatorio o ilegal.

c.- Aun cuando no hubiera texto expreso de ley, como el artículo 5° del Decreto Ley N° 211 citado, del contexto de los artículos 1° y siguientes del mismo Decreto Ley se desprende que el ámbito de protección de la libre competencia comprende sólo las acciones, hechos o convenciones que los particulares efectúan dolosamente en desmedro de otros; pero, en ningún caso, consideró el Estado facultar a esta Comisión Resolutiva para impedir u objetar las resoluciones del propio Estado, sus Servicios u Organismos, no obstante que éstas fueran abiertamente contrarias a la libre competencia. Es decir, permanecen incólumes las facultades de los entes estatales, aun cuando éstas o sus efectos impidan la libre competencia y esta Comisión Resolutiva, en estos casos, sólo podría representar la situación, siempre que la estimara perjudicial para el bien común.

6.- En cuanto al fondo, el Banco Central de Chile señala:

a.- La empresa denunciante, al 30 de Abril de 1984, según antecedentes del Banco, tenía deudas con el sistema financiero de, aproximadamente, UF.35.000. Entre sus activos contaba con el saldo de 12 casas para la venta y un equipamiento central en la población Barrio Parque de Iquique, todo lo cual fue edificado entre 1977 y el 12 de Febrero de 1979, fecha esta última en la que obtuvo, de la respectiva Municipalidad, el certificado de recepción final. Luego, estas casas, no obstante estar terminadas en Febrero de 1979, no se vendieron ni siquiera en la época del mayor auge económico, esto es, entre los años 1979 a 1981 y principios de 1982, de modo que la situación de falta de poder comprador y de dificultades económicas no pueden atribuirse a los acuerdos del Comité

Ejecutivo, sino más bien a otras causas.

b.- En relación con las actuaciones del Comité Ejecutivo, se hace una reseña de los acuerdos cuestionados, emitidos en virtud de las facultades que le otorga el artículo 13 de la Ley Orgánica del Banco, en relación con el artículo 19 de la misma. Señala que la discriminación reprochable para la Constitución y para la ley es la discriminación arbitraria, que sería la que es contraria a la justicia, a la razón o a las leyes, dictadas por la sola voluntad o capricho, y que si la discriminación es justificable, no puede ser reprochada.

Agrega que el Comité Ejecutivo excluyó de sus acuerdos a las entidades financieras en liquidación por imperativo de la ley y no por decisión arbitraria de la autoridad. Alude a las mismas normas que cita el señor Fiscal Nacional.

En cuanto a la exclusión de los edificios recibidos por las respectivas Municipalidades con anterioridad al 1º de Enero de 1980, expresa que la decisión tampoco fue adoptada por capricho, sin motivo o en forma irrazonable, ya que ella obedeció a un detenido estudio del fin perseguido y del universo que se pretendió abarcar. Finalmente, señala que el Banco Central disponía de recursos escasos para lograr el fin perseguido, por lo que debió distribuirlos en la forma más conveniente posible, lo que lo llevó a hacer algunas discriminaciones que no fueron arbitrarias, pues obedecieron a las razones señaladas y a muchas otras que indica en forma resumida, conjuntamente con los objetivos básicos de los acuerdos (fs. 134 y 136). No hubo, entonces, decisiones arbitrarias.

Como el señor Fiscal, en su requerimiento, ha dicho, además, que el Comité Ejecutivo no ha pretendido eliminar del mercado a la denunciante, debe desestimarse, absolutamente, la denuncia presentada en su contra.

7.- Esta Comisión dió traslado a la denunciante y al señor Fiscal Nacional para resolver el incidente de in

competencia promovido en estos autos y por resolución dictada a fs. 188 acordó desestimarlos, en virtud de las disposiciones y razonamientos que allí se citan, fundamentalmente, los siguientes:

a.- El único organismo facultado para conocer y pronunciarse en materias de libre competencia es esta Comisión Resolutiva. Ni la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, conociendo de recursos interpuestos en conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica del Banco Central de Chile, podría pronunciarse en esas materias.

b.- Los artículos 1° y 3° del Decreto Ley N° 211, de 1973, no distinguen ninguna clase de personas jurídicas a las que podría sustraerse de la aplicación de sus normas. El artículo 4°, incluso, prohíbe al Estado otorgar a los particulares la concesión de ningún monopolio para el ejercicio de actividades económicas y el artículo 5° se limita a salvar la vigencia de determinadas normas legales o reglamentarias que, de no mediar esa salvedad, habrían quedado inexcusablemente derogadas con la publicación del Decreto Ley N° 211, de 1973.

c.- El artículo 98 de la Constitución Política de la República, de 1980, dispone que el Banco Central de Chile no podrá adoptar ningún acuerdo que signifique de manera directa o indirecta establecer normas o requisitos diferentes o discriminatorios en relación a personas, instituciones o entidades que realicen operaciones de la misma naturaleza, lo que unido a lo expresado en el N° 22 del artículo 19 de la misma Constitución, significa que es la propia Carta Fundamental la que se ha encargado de elevar a rango constitucional los principios que informan las disposiciones del Decreto Ley N° 211, de 1973.

d.- El requerimiento del señor Fiscal Nacional no tiene por objeto que esta Comisión Resolutiva deje sin efecto los acuerdos objetados, cosa que por lo demás no está facultada para hacer, sino sólo obtener que los represente a quien

corresponda, por contravenir las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973.

8.- Finalmente esta Comisión fijó la audiencia del día primero de Abril del año en curso para la vista de la causa y para escuchar los alegatos de los abogados señores Julio Durán Neumann, por la denunciante y Arturo Torres por el Banco Central de Chile.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que la empresa Constructora e Inmobiliaria Pablo Tirado Ltda. CPA., ha denunciado al Comité Ejecutivo del Banco Central de Chile por la comisión de diversas discriminaciones que la han perjudicado y que contravienen las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973, en la adopción de determinadas medidas destinadas a establecer un Sistema de Financiamiento Complementario para la Adquisición de Viviendas Terminadas.

Dichas discriminaciones, que emanarían de los Acuerdos 1506, 1513 y 1555 del Comité Ejecutivo, los dos primeros de 1983 y el tercero de 1984, se habrían producido en las condiciones que deben reunir las viviendas para poder acogerse a los beneficios del Sistema mencionado, entre las viviendas que pertenecen a instituciones financieras y las que pertenecen a empresas constructoras deudoras de bancos o de instituciones financieras en liquidación, liberando a las primeras de exigencias que se establecen para las segundas, según se ha dicho en el N° 2 de la parte expositiva de este fallo.

SEGUNDO: En resumen, a las viviendas de empresas constructoras deudoras de instituciones financieras en liquidación, se les ha exigido que el certificado municipal de recepción final de las obras sea posterior al 1° de Enero de 1980 y no se les ha permitido a las instituciones financieras en liquidación, cuando se les facultó para acceder a los beneficios del Sistema de Financiamiento Complementario, vender los pagarés emitidos por el Banco Central en el mercado secundario donde tenían un importante sobreprecio, lo que también ha perjudicado a las empresas constructoras deudoras de aquéllas. Estas dos limitaciones nunca existieron para las viviendas pertene-



cientes a las instituciones financieras.

TERCERO: Esta Comisión, desestimado el incidente de incompetencia deducido por el señor Presidente del Banco Central del modo y por las razones que se dieron en la resolución de fs. 188 de estos autos y que se resumen en el N° 6 de la parte expositiva de este fallo, coincide con el Banco Central en cuanto que la discriminación reprochable para la Constitución Política de la República y las leyes, entre ellas el Decreto Ley N° 211, de 1973, es la discriminación arbitraria, esto es, la que carece de justificación.

CUARTO: Siguiendo el razonamiento anterior y de acuerdo con lo informado por el propio Banco Central de Chile y por el señor Fiscal Nacional Económico, la exclusión, primero, de los beneficios del Sistema de Financiamiento Complementario ya aludido, de las viviendas de las instituciones financieras en liquidación y las limitaciones, luego, para la utilización por parte de estas últimas de los pagarés emitidos por el Banco Central, no pueden estimarse discriminaciones arbitrarias, atendido que no fueron los Acuerdos del Comité Ejecutivo sino que la ley (artículo 109 de la ley N° 18046, aplicable a los bancos y sociedades financieras de acuerdo con artículo 55 de la Ley General de Bancos) la que impidió a esas instituciones financieras en liquidación continuar la explotación de su giro social, pudiendo sólo ejecutar actos y celebrar contratos que tendieran directamente a facilitar su liquidación.

QUINTO: Las razones dadas por el Banco Central de Chile en cuanto a la justificación y razonabilidad de los motivos que impulsaron al Comité Ejecutivo a señalar, como fecha de recepción municipal de las viviendas nuevas, el 1° de Enero de 1980, quedan desvirtuadas por la decisión del propio Comité Ejecutivo de modificar, finalmente, ese plazo en el Acuerdo N° 1555 de 9 de Febrero de 1984, que no alcanzó a producir efectos prácticos para el denunciante atendida la dilación para implementarlo por parte de los

organismos encargados de hacerlo.

Y visto, además, lo dispuesto en los artículos 17° y 18° del Decreto Ley N° 211, de 1973.

SE DECLARA:

1° Que el Comité Ejecutivo del Banco Central de Chile tuvo justificación legal para establecer limitaciones o restricciones a la adquisición de viviendas de las instituciones financieras en liquidación, de modo que no pueden estimarse discriminatorios los Acuerdos N°s 1506 y 1513, de 6 de Abril y de 5 de Mayo, ambos de 1983, que las contemplaron al aprobar el Sistema de Financiamiento Complementario para la Adquisición de Viviendas Terminadas.

2° Que no constituyen causa suficiente de justificación las razones aducidas por el Banco Central de Chile respecto de la discriminación entre instituciones financieras y deudores de éstas, en lo concerniente a viviendas recibidas antes y después del 1° de Enero de 1980, por lo que cabe declarar su ilicitud frente a las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973, y representarla al Comité Ejecutivo de dicho Banco acogiendo, de este modo, el requerimiento del señor Fiscal Nacional Económico contenido en su oficio N° 360, de 9 de Abril de 1985.

El presente acuerdo fue adoptado por la mayoría de los miembros de esta Comisión, señores Rivas, Larroulet y Eyzaguirre y con el voto en contra de los señores Varas y Vial quienes fueron de parecer que las dos discriminaciones denunciadas fueron justificadas y no arbitrarias, por lo que cabría desestimarlas.

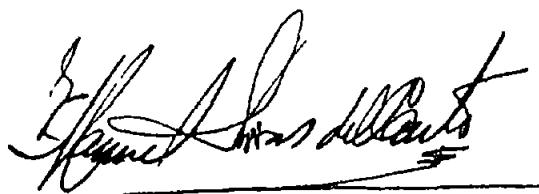
Para llegar a esta conclusión tuvieron, principalmente, presentes las siguientes consideraciones:

1.- Que la determinación del Comité Ejecutivo del Banco Central de Chile relativa a excluir las viviendas recibidas por las Municipalidades con anterioridad al 1° de Enero de 1980, no fue arbitraria sino armónica con el objetivo básico de los acuerdos del Comité Ejecutivo y que, respecto de las viviendas elegibles, fijó un parámetro objetivo y razonable: tres años antes del acuerdo del Comité Ejecutivo, lo que guardaba perfecta relación con los objetivos de los acuerdos y con los recursos limitados de que disponía el Banco Central para establecer una solución destinada a paliar el grave problema de liquidez de los bancos, que habían prestado dinero para construir casas que no se vendieron, y

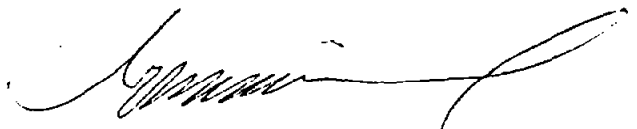
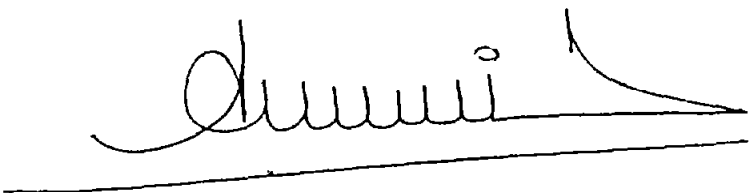
2.- Que toda decisión, en materia económica, importante en el fondo una discriminación pues, cualquiera regulación debe establecer requisitos que no pueden ser cumplidos por todos. Lo importante es que esa discriminación no sea arbitraria y, en este caso, a juicio de los disidentes, ella fue económica y racionalmente justificada por los motivos dados por el Banco Central de Chile en su escrito de fs. 127 y en la exposición oral de su abogado.

Comuníquese al señor Presidente del Banco Central de Chile y notifíquese al señor Fiscal Nacional Económico y a la denunciante.

Rol N° 224-85



Ignacio Vial Gaete



Pronunciada por los señores Víctor Manuel Rivas del Canto, Ministro de la Excm. Corte Suprema y Presidente de la Comisión; Alvaro Vial Gaete, Director Nacional del Instituto Nacional de Estadísticas; Gabriel Larroulet Ganderats, Tesorero General