

DERECHO ADMINISTRATIVO

**Corte Suprema
Eyzaguirre Cid, Germán con Fisco de Chile
28 de junio de 2007**

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

DOCTRINA: *Es necesario distinguir las acciones encaminadas únicamente a conseguir la nulidad de un acto administrativo y aquellas que miran a la obtención de algún derecho a favor de un particular.*

Las primeras pueden interponerse por cualquiera que tenga algún interés en ello, presentan la particularidad de hacer desaparecer el acto administrativo con efecto “erga omnes” y requieren de una ley expresa que las consagre.

En cambio, las segundas presentan la característica de ser declarativas de derechos, perteneciendo a esta clase aquélla en que la nulidad del acto administrativo se persigue con el propósito de obtener la declaración de un derecho a favor del demandante y la indemnización de perjuicios, en lo específico. Estas acciones declarativas de derechos y de contenido patrimonial, producen efectos relativos, limitados, al juicio en que se pronuncia la nulidad y se encuentran sometidas, en lo concerniente a la prescripción, a las reglas generales contempladas en el Código Civil, entre otras, a las disposiciones de sus artículos 2332, 2497, 2514 y 2515.

Santiago, veintiocho de junio de dos mil siete.

Vistos:

En los autos ingresados a esta Corte bajo el N° 1203-06 la parte demandante de don Germán Eyzaguirre Cid dedujo recurso de casación

en el fondo contra la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago, que revocó el fallo de primer grado, en cuanto dio lugar a la demanda, declaró la nulidad de derecho público del Decreto Supremo N° 420 y condenó al Fisco a pagar una indemnización de perjuicios por responsabilidad extracontractual, con costas y, en su lugar, acogió la excepción de prescripción extintiva opuesta por el Fisco de Chile y, en consecuencia, rechazó la demanda, por encontrarse prescrita la acción, sin costas.

En lo demás, confirmó el fallo de primer grado.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

1º) Que el recurrente señala que el fallo atacado infringe los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de la República, que priman sobre las disposiciones de los artículos 2497, 2513 y 2514 inciso 2º del Código Civil, aplicados para decidir en el fallo impugnado, contraviniendo con ello, además, el artículo 24 del último cuerpo legal citado;

2º) Que, al fundar su recurso, sostiene que las disposiciones legales sobre prescripción aplicadas en autos se contraponen con el texto expreso del artículo 7º de la Carta Fundamental, en cuanto éste consagra una acción insanable y, por ende, imprescriptible.

Asevera que la vulneración denunciada se produce porque los sentenciadores confunden las normas de derecho público con las de derecho privado como, asimismo, el doble rol que desempeña el Estado -sea como autoridad o como Fisco-, lo que ha devenido en que han entendido la acción constitucional interpuesta como una de derecho común y han sometido su análisis a tales normas.

Explica que la acción de nulidad de derecho público deducida en autos encuentra su fundamento en el principio de legalidad, eje central del estado de derecho, y no en consideraciones de orden social, como herramientas para el logro de la seguridad jurídica.

Manifiesta que el fallo recurrido concluye que el plazo de prescripción que aplica ha de contarse desde que la obligación se hizo exigible, desconociéndose a qué obligación se refiere, pues su parte no ha suscrito contrato alguno con el Estado del que emanen obligaciones, destacando enseguida que el acto materia de su demanda fue expedido por el Estado en cuanto autoridad;

3º) Que, según expone, existe absoluta incerteza respecto de la vigencia y existencia del Decreto Supremo N° 420, pues su contenido, que adolece de severos errores de hecho, no se sana por efecto de la prescripción de la acción dirigida a sanearlos, lo que indudablemente alterará la paz social. Alega que esta decisión, que no aborda la cuestión de fondo debatida, permite concluir que el tribunal de alzada no resolvió el asunto sometido a su conocimiento, pues no emitió pronunciamiento acerca de la nulidad o validez del decreto impugnado;

4º) Que se arguye, por último en el recurso, que el fallo recurrido también quebranta las normas de derecho común, pues de aplicarse éstas, las idóneas eran las relativas a la nulidad absoluta, en tanto el acto objetado mediante su acción adolece de objeto ilícito, conforme al artículo 1462 del Código Civil. Indica que, al incurrir en dicho vicio, el acto en cuestión, él no se sana por un lapso de tiempo inferior a 10 años y en la especie no ha transcurrido tal término;

5º) Que, al explicar la forma como los errores de derecho denunciados habrían influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo, expresa el recurrente que, de no mediar los mismos, no se habría rechazado la demanda ni se habría dejado en la indeterminación la validez del decreto materia de la acción;

6º) Que en estos autos, don Germán Eyzaguirre Cid ha accionado en juicio ordinario contra el Fisco de Chile para que se declare la nulidad de derecho público del Decreto Supremo N°420 de 23 de agosto de 1993 del Ministerio de Bienes Nacionales, por adolecer de errores en la fijación de nuevos deslindes en el cauce del estero Puangue, que se han traducido en pérdidas de porciones de terrenos de su propiedad, las que han pasado a incorporarse como bienes nacionales de uso público; en razón de lo cual, impetra que se declare, además, que dicho acto administrativo lesiona su derecho de dominio y le ha causado

perjuicios, que habrán de determinarse, en cuanto a su especie y monto, en la etapa de ejecución del fallo o en otro juicio diverso;

7º) Que la parte demandada solicitó el rechazo de la acción ejercida en su contra, aduciendo que el acto administrativo no adolece de defectos que, a la luz del ordenamiento jurídico, ameriten la declaración de su nulidad, sin perjuicios de oponer, además, la excepción de prescripción extintiva, fundada en la circunstancia de que, entre la fecha del decreto de que se trata y la notificación de la demanda, transcurrió en exceso el plazo de cinco años previsto en el artículo 2515 del Código Civil;

8º) Que, como ha podido advertirse de los antecedentes expuestos, en el juicio de autos se han propuesto por el actor en su demanda conjuntamente dos pretensiones: una, consistente en la declaración de nulidad de derecho público del mencionado Decreto Supremo N°420 del Ministerio de Bienes Nacionales y otra, consecuencial de la anterior, de claro contenido patrimonial, por medio de la cual se persigue que el órgano jurisdiccional se pronuncie sobre la existencia de perjuicios que a dicho litigante habría irrogado el acto administrativo que considera viciado;

9º) Que, mientras el fallo de primera instancia dio acogida a la demanda, declarando “la nulidad de derecho público” del mencionado acto administrativo y condenó a la parte demandada “a pagar indemnización de perjuicios por la responsabilidad extracontractual en que incurrió la administración”, al conocer el recurso de apelación deducido por la perdedora, el tribunal de alzada, previa eliminación de los considerandos que servían de fundamento a la decisión cuestionada, revocó dicha sentencia sobre la base exclusiva de acoger la excepción de prescripción extintiva opuesta por la parte demandada;

10º) Que el análisis del recurso, habida cuenta del contenido complejo de la demanda planteada en estos antecedentes, según se dejó constancia en el basamento octavo anteprecedente, conduce a dejar formulada una necesaria distinción entre las acciones encaminadas únicamente a conseguir la nulidad de un acto administrativo y aquellas que miran a la obtención de algún derecho en favor de un particular.

Las primeras pueden interponerse por cualquiera que tenga algún interés en ello, presentan la particularidad de hacer desaparecer el acto administrativo con efectos generales, “erga omnes” y requieren de una ley expresa que las consagre, como ocurre con el artículo 140 de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que instituye el reclamo de ilegalidad contra las resoluciones u omisiones ilegales de los órganos municipales.

En cambio, las segundas presentan la característica de ser declarativas de derechos, perteneciendo a esta clase la que se ha entablado en autos, en que la nulidad del acto administrativo se persigue con el propósito de obtener la declaración de un derecho en favor del demandante, la indemnización de perjuicios, en lo específico;

11°) Que estas acciones declarativas de derechos, de claro contenido patrimonial, producen efectos relativos, limitados al juicio en que se pronuncia la nulidad y se encuentran sometidos, en lo concerniente a la prescripción, a las reglas generales sobre dicho instituto, contempladas en el Código Civil, entre otras, a las disposiciones de sus artículos 2332, 2497, 2514 y 2515;

12°) Que conviene tener presente en este punto que, si bien las personas jurídicas de derecho público, como el Estado-Fisco, por su propia naturaleza, se rigen por leyes y reglamentos especiales y están excluidas del régimen del derecho común, según el artículo 547 inciso 2° del Código Civil, este mismo cuerpo normativo establece una excepción a tal principio en el precitado artículo 2497, al establecer que “las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de las iglesias, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales...”;

13°) Que la prescripción extintiva de las acciones judiciales exige solamente cierto lapso de tiempo, durante el cual no hayan sido ejercidas (artículo 2514 del Código Civil); plazo que es en general de cinco años para las acciones ordinarias (artículo 2515 del mismo Código) y de cuatro años para las acciones encaminadas a hacer efectiva la responsabilidad extracontractual (artículo 2332);

14°) Que, habiendo la sentencia recurrida dado aplicación a la normativa precitada para acoger la excepción de prescripción opuesta por la parte del Fisco, en mérito de los antecedentes del proceso, no tienen cabida los reproches que acerca de una errónea aplicación del derecho se le dirigen en el recurso, el cual, por consiguiente, no puede prosperar y habrá de ser desestimado.

Y de conformidad, además, a lo dispuesto en los artículos 764, 765, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se rechaza el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal del escrito de fs. 471 en contra de la sentencia de veintiuno de diciembre de 2005, escrita a fs. 466.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción del Ministro Señor Oyarzún.

Rol N° 1203-2006

Pronunciado por la Tercera Sala, integrada por los Ministros Sr. Ricardo Gálvez, Sr. Adalis Oyarzún, Sr. Pedro Pierry y los abogados integrantes Sr. Roberto Jacob y Sr. Rafael Gómez. No firma el abogado integrante señor Jacob no obstante haber estado en la vista de la causa y acuerdo del fallo por estar ausente. Santiago, 28 de junio de 2007.

Autorizado por el Secretario de esta Corte Sr. Carlos Meneses Pizarro.