

DERECHO ADMINISTRATIVO

**Corte Suprema
Cristián Letelier Aguilar con
Ministerio de Obras Públicas y Sociedad Concesionaria
Costanera Norte S.A.**

31 de marzo de 2010

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

DOCTRINA: *En un juicio ordinario se deduce un recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de segunda instancia que revoca la de primer grado, que rechaza la excepción de prescripción opuesta por los demandados y, en su lugar, la acoge rechazando, en consecuencia, la demanda de nulidad de derecho público.*

La Corte Suprema rechaza la casación interpuesta considerando que el recurrente no cuestiona la decisión de fondo y es por esta circunstancia que el recurso de nulidad intentado no puede prosperar. En efecto, aun en el evento de que esta Corte concordara con el demandante en el sentido de haberse producido el error de derecho que denuncia en su recurso, tendría que declarar que éste no influye en lo dispositivo de la sentencia desde que lo resuelto sobre la acción rechazada no ha sido considerado como error de derecho, de manera que en estas condiciones el recurso de casación en el fondo interpuesto adolece de manifiesta falta de fundamento.

El fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, de fecha 12 de agosto de 2009, destaca que el artículo 38 de la Constitución Política no otorga

una acción popular que legitime su ejercicio. Como se sabe, esta clase de acción no exige tener algún grado de vinculación de su pretensión con la relación jurídica-material que se deduce en el proceso. En la acción popular puede haber coincidencia entre el derecho particular y el interés público o cívico pero es la ley la que confiere expresamente tal facultad lo que no ocurre en la especie.

En el caso sub lite, el demandante no ha acreditado de ningún modo el perjuicio directo y personal por la aplicación de la cláusula contractual que reprocha, debiendo consignarse que la tarifa de saturación no se encuentra en aplicación en la actualidad. Por consiguiente, no tiene la calidad requerida por la norma constitucional señalada. Aun más, colocados en un escenario en que se ejerce una acción por una persona distinta del titular del derecho, es decir, lo que se conoce como legitimación extraordinaria, no hay una habilitación expresa de la ley para obrar en tal sentido.

No obstante lo anteriormente señalado, el artículo 21 de la Ley N° 19.880, sobre Bases del Procedimiento Administrativo, acepta que no solamente puedan reclamar de un acto administrativo los que detentan la titularidad subjetiva de un derecho sino también quienes actúen invocando un interés legítimo efectivo, sea este de carácter individual o colectivo, ampliando de este modo los supuestos de legitimación para actuar contra la Administración. El interés en el campo del Derecho Administrativo no se vincula necesariamente con los derechos en sentido patrimonial sino que se busca ejercer un control en los excesos en que pueda incurrir la Administración, siendo la herramienta utilizada la acción de nulidad de derecho público, consagrada en el artículo 7° de la Constitución Política de la República. Desde esta perspectiva, entonces, el actor tiene legitimación activa para accionar.

Con todo, resulta procedente acoger la excepción perentoria de prescripción extintiva opuesta por el Fisco de Chile al contestar la demanda. En efecto, la demanda, la cual persigue anular el Decreto Supremo del Ministerio de Obras Públicas N° 375, de 24 de febrero de 2000, se notificó el 25 de mayo de 2006, habiendo transcurrido con largueza el tiempo de 5 años de prescripción de la acción, conforme al artículo 2515 del Código Civil. Esta norma, de carácter general, es plenamente aplicable en la especie dado que no existe disposición en el ordenamiento nacional que declare la imprescriptibilidad de

la acción de nulidad de derecho público, tomando en consideración, además, que los artículos 6° y 7° de la Constitución Política hacen remisión, respecto de las sanciones a las actuaciones contrarias a la Constitución, a lo que la ley determine o señale. Como lo refiere el Consejo de Defensa del Estado, “la Excma. Corte Suprema ha sentenciado reiteradamente que las acciones dirigidas en contra del Fisco se extinguen por medio de la prescripción”, de acuerdo con las reglas generales, sea por aplicación del artículo 2332 o del artículo 2515, ambos del Código Civil.

La Corte Suprema rechaza la casación interpuesta considerando que el recurrente no cuestiona la decisión de fondo y es por esta circunstancia que el recurso de nulidad intentado no puede prosperar. En efecto, aun en el evento de que esta Corte concordara con el demandante en el sentido de haberse producido el error de derecho que denuncia en su recurso, tendría que declarar que éste no influye en lo dispositivo de la sentencia desde que lo resuelto sobre la acción rechazada no ha sido considerado como error de derecho, de manera que en estas condiciones el recurso de casación en el fondo interpuesto adolece de manifiesta falta de fundamento.

Santiago, treinta y uno de marzo de dos mil diez.

VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:

PRIMERO: Que en este juicio ordinario seguido ante el Vigésimo Cuarto Juzgado Civil de Santiago por don Cristián Letelier Aguilar en contra del Ministerio de Obras Públicas y de la Sociedad Concesionaria Costanera Norte S.A., el demandante recurre de casación en el fondo en contra de la sentencia de segunda instancia que revoca la de primer grado que, en lo que interesa al recurso, rechaza la excepción de prescripción opuesta por los demandados y en su lugar, la acoge rechazando en consecuencia la demanda de nulidad de derecho público.

SEGUNDO: Que en el referido recurso se sostiene que el fallo impugnado infringe los artículos 2514 y 2515 del Código Civil, puesto que cuenta el tiempo de prescripción de la acción desde la dictación del Decreto Supremo N° 375 de 24 de febrero de 2000 que establece la tarifa de saturación cuya nulidad se solicita en la demanda. Señala que de no mediar tal vicio, se habría concluido que el plazo de pres-

cripción se cuenta desde que el recurrente tuvo acceso al uso de la Costanera Norte, esto es en el año 2004, época en que se hizo exigible la obligación y por consiguiente se habría rechazado la excepción de prescripción y se “habría entrado al fondo de la causa, declarando la nulidad de derecho del punto 1.13.2 de las bases de licitación incorporadas al contrato celebrado entre el Ministerio de Obras Públicas y el grupo concesionario Costanera Norte, que establece ilegalmente una tarifa de saturación, la que adolece de nulidad de derecho público”.

TERCERO: Que, sin embargo, del propio tenor del escrito por el que se interpone el recurso de casación en estudio se pueden comprobar sus deficiencias, como quiera que el recurrente sólo hace valer el error de derecho en relación a las normas sobre prescripción, pero omite extender la infracción legal a las normas decisorias de la litis en materia de tarifas y que regulan el acto cuya nulidad de derecho público se pretende, esto es aquéllas que producen el efecto de resolver la cuestión controvertida como son las normas de los artículos 7 y 11 del Decreto N° 900 del Ministerio de Obras Públicas de 1996 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley del Ministerio de Obras Públicas N° 164, Ley de Concesiones de Obras Públicas, no obstante que en sus planteamientos ha insistido en que se debe acoger la demanda de nulidad de derecho público.

CUARTO: Que esta situación implica que el recurrente no cuestiona la decisión de fondo y es por esta circunstancia que el recurso de nulidad intentado no puede prosperar. En efecto, aun en el evento de que esta Corte concordara con el demandante en el sentido de haberse producido el error de derecho que denuncia en su recurso, tendría que declarar que éste no influye en lo dispositivo de la sentencia desde que lo resuelto sobre la acción rechazada no ha sido considerado como error de derecho, de manera que en estas condiciones el recurso de casación en el fondo interpuesto adolece de manifiesta falta de fundamento.

Y de conformidad además con lo dispuesto en el artículo 782 del Código de Procedimiento Civil, se rechaza el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal de fojas 302 en contra de la sentencia de doce de agosto de dos mil nueve, escrita a fojas 299.

Regístrese y devuélvase con su documento y agregado. Redacción a cargo del Abogado Integrante Sr. Chaigneau.

Nº 8.388-2009.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Héctor Carreño Seaman, Sr. Pedro Pierry Arrau, Sra. Sonia Araneda Briones, Sr. Haroldo Brito Cruz y el Abogado Integrante Sr. Alberto Chaigneau del Campo. No firma el Abogado Integrante Sr. Chaigneau, no obstante haber estado en la vista y acuerdo de la causa, por estar ausente al momento de firmar. Santiago, 31 de marzo de 2010.

Autoriza la Secretaria de esta Corte Suprema, Sra. Rosa María Pinto Egusquiza.

En Santiago, a treinta y uno de marzo de dos mil diez, notifiqué en secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

Santiago, doce de agosto de dos mil nueve.

VISTOS:

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de sus fundamentos undécimo, duodécimo y décimo octavo que se eliminan.

Se tiene en su lugar y además presente:

1º) Que la demanda interpuesta en autos pretende que se declare la nulidad de derecho público del contrato de concesión de la obra llamada Sistema Oriente Poniente, conocido como Autopista Costanera Norte, en la parte referida al sistema tarifario autorizado en el último párrafo de la letra c) y la letra d), ambos del artículo 1, 13.2 de las Bases de licitación. Invoca como fundamentos de su pretensión el artículo 38 inciso 2º de la Constitución Política de la República que prescribe: “cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las Municipalidades, podrá reclamar ante los Tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”. Concretamente, expone que la aplicación de la tarifa de saturación por congestión, asociada a la velocidad de los vehículos que transitan por la vía concesionada infringe lo dispuesto en

los números 2° y 24° del artículo 19 de la Constitución Política de la República pues, como indica, se provoca una exclusión de los usuarios que no pueden pagar dicha tarifa, configurando un grupo de personas privilegiadas que sí pueden hacerlo, significando una discriminación arbitraria, como asimismo, se limita el ejercicio del derecho de propiedad que tendrían los habitantes a usar los mismos bienes públicos al autorizar el pago de derechos por el uso de vías urbanas por resorte administrativo, en circunstancias que sólo la ley puede autorizar dichos tributos. Por consiguiente, agrega, en consonancia con el artículo 7° de la Constitución Política de la República, el acto público celebrado por el Ministerio de Obras Públicas debe ser declarado nulo;

2°) Que el artículo 38 de la Constitución Política, ya citado, no otorga una acción popular que legitime su ejercicio. Como se sabe, esta clase de acción no exige tener algún grado de vinculación de su pretensión con la relación jurídica-material que se deduce en el proceso. En la acción popular, puede haber coincidencia entre el derecho particular y el interés público o cívico pero es la ley la que confiere expresamente tal facultad, lo que no ocurre en la especie. En el caso sub lite, el demandante no ha acreditado de ningún modo el perjuicio directo y personal por la aplicación de la cláusula contractual que reprocha, debiendo consignarse que la tarifa de saturación no se encuentra en aplicación en la actualidad. Por consiguiente, no tiene la calidad requerida por la norma constitucional señalada. Aun más, colocados en un escenario en que se ejerce una acción por una persona distinta del titular del derecho, es decir, lo que se conoce como legitimación extraordinaria, no hay una habilitación expresa de la ley para obrar en tal sentido;

3°) Que, no obstante lo anteriormente señalado, el artículo 21 de la Ley N° 19.880 sobre Bases del Procedimiento Administrativo acepta que no sólo puedan reclamar de un acto administrativo los que detentan la titularidad subjetiva de un derecho sino también quienes actúen invocando un interés legítimo efectivo, sea éste de carácter individual o colectivo, ampliando de este modo los supuestos de legitimación para actuar contra la Administración. El interés en el campo del derecho administrativo no se vincula necesariamente con derechos en sentido patrimonial sino que se busca ejercer un control en los excesos en que pueda incurrir la Administración, siendo la herramienta utilizada la acción de nulidad de derecho público, consagrada en el artículo 7° de la

Constitución Política de la República. Desde esta perspectiva, entonces, el actor tiene legitimación activa para accionar;

4°) Que, con todo, resulta procedente acoger la excepción perentoria de prescripción extintiva opuesta por el Fisco de Chile al contestar la demanda. En efecto, la demanda persigue anular el Decreto Supremo del Ministerio de Obras Públicas N° 375, de 24 de febrero de 2000, demanda que se notificó el 25 de mayo de 2006, habiendo transcurrido con largueza el tiempo de 5 años de la acción, conforme al artículo 2515 del Código Civil. Esta norma de carácter general, es plenamente aplicable en la especie dado que no existe disposición en el ordenamiento nacional que declare la imprescriptibilidad de la acción de nulidad de derecho público, tomando en consideración, además, que los artículos 6 y 7 de la Constitución Política hacen remisión, respecto de las sanciones a las actuaciones contrarias a la Constitución a lo que la Ley determine o señale. Como lo refiere el Consejo de Defensa del Estado, “la Excm. Corte Suprema ha sentenciado reiteradamente que las acciones dirigidas en contra del Fisco se extinguen por medio de la prescripción, de acuerdo con las reglas generales, sea por aplicación del artículo 2332 o del artículo 2515, ambos del Código Civil”;

Atendido además lo dispuesto en el artículo 186 del Código de Procedimiento Civil y las normas citadas precedentemente, SE REVOCA la sentencia apelada de veintisiete de junio de dos mil siete, escrita a fojas 229, y en su lugar se declara:

I.- Que se acoge la excepción de prescripción opuesta por el Fisco de Chile y por la Sociedad Concesionaria Costanera Norte S.A. y, en consecuencia, se rechaza la demanda interpuesta por don Cristián Letelier Aguilar.

II.- Que se rechaza la excepción de falta de legitimación activa del actor, opuesta por los mismos demandados.

Regístrese y devuélvase.

Redactó el Ministro señor Muñoz Pardo.

N° 6422-2007.

Pronunciada por la Octava Sala de esta Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el Ministro señor Juan Manuel Muñoz Pardo e integrada por la Ministra señora Amanda Valdovinos Jeldes y por el Abogado Integrante señora Paola Herrera Fuenzalida.