

## MATERIA PROCESAL

**Corte Suprema**  
**Miranda Salazar, Héctor y Corporación de Retornados**  
**con MIDEPLAN y otro**  
**16 de enero de 2006**

**RECURSO PLANTEADO:** *Los demandantes deducen recursos de casación en la forma y en el fondo contra la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago, que revocó el fallo de primera instancia, acogiendo la excepción de falta de legitimación activa de los actores, negando lugar a la demanda de autos, en todas sus partes.*

**DOCTRINA:** *El argumento básico esgrimido en la sentencia que se impugna para desestimar la pretensión de los demandantes ha consistido en la falta de legitimación activa de los actores para solicitar la nulidad del Convenio suscrito en 1990 por los Estados de Chile y la República Federal de Alemania, en los términos contemplados por el artículo 38 inciso 2° de la Carta Fundamental, puesto que, según el mérito del proceso, aparecen desprovistos de un interés jurídico comprometido en la litis, desde que no se ha demostrado que se hubieran menoscabado sus derechos o que hubieran sufrido algún perjuicio, con motivo de la celebración del referido acuerdo de índole internacional, que les sirviera de justificación para instar con miras a que se declarara su ineficacia jurídica. Sin embargo, del estudio de los antecedentes de autos, la Corte Suprema concluye que la sentencia recurrida, al rechazar la pretensión de los demandantes, por carecer éstos de legitimación activa, no ha incurrido en error de derecho ni infringido la norma contenida en el citado artículo 38 inciso 2° de la Carta Política, que*

*consagra la facultad de reclamar ante los órganos jurisdiccionales a favor de cualquiera persona, siempre que sea lesionada en sus derechos por los órganos de la Administración del Estado.*

*Otro argumento que también contribuye al rechazo del recurso es que la acción formulada en autos pretendía que se declarara la nulidad de derecho público de un acto emanado de la autoridad estatal; no obstante, por parte de los recurrentes no se denunció como vulnerada la normativa que establece el mencionado instituto dentro de nuestro ordenamiento jurídico y que se plasma en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, cuyas disposiciones revisten, para los efectos del recurso de casación en el fondo de que se trata, la naturaleza de leyes decisoria litis, omisión que permite entender que, para los recurrentes, tales preceptos fundantes de la acción de nulidad de derecho público no han sido objeto de transgresión en el caso sub judice.*

Santiago, dieciséis de enero del año dos mil seis.

### **Vistos:**

En estos autos rol N° 2377-04, los demandantes, don Héctor Rodrigo Miranda Salazar y otros, dedujeron recursos de casación en la forma y en el fondo contra la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago, que desestimó los recursos de casación en la forma interpuestos por los demandados Fisco de Chile y Banco del Estado de Chile contra el fallo de primera instancia, del Décimo Juzgado Civil de esta ciudad, y revocó dicha sentencia, acogiendo la excepción de falta de legitimación activa de los actores, negando lugar a la demanda de autos, en todas sus partes.

La sentencia de primer grado, en tanto, había dado lugar a la referida demanda, estableciendo que el Convenio celebrado entre el Gobierno de Chile y la República Federal de Alemania a que se refiere este proceso adolece de un vicio de nulidad, por no haberse observado en su dictación las normas que la Constitución Política de la República establece al respecto; en razón de lo cual, dejó sin efecto el Decreto Supremo N° 1.171 de 28 de septiembre de 1993, que promulgó dicho convenio.

La acción entablada pretendía que se declarara la nulidad de ese convenio, y que como consecuencia de ello se dejaran sin efecto todos los actos derivados del mismo, sin perjuicio de las acciones por indemnización de perjuicios que cada uno de los afectados pudiere interponer en la oportunidad procesal correspondiente. Se trajeron los autos en relación.

### **Considerando:**

#### A. EN CUANTO AL RECURSO DE CASACIÓN EN LA FORMA

PRIMERO: Que los demandantes interpusieron recurso de casación en la forma en contra de la sentencia de segunda instancia, fundándose en las causales previstas en los numerales 2, 5 y 9 del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, esto es, por haber sido pronunciada por un juez o con la concurrencia de un juez legalmente implicado o cuya recusación esté pendiente o haya sido declarada por tribunal competente; por haber sido pronunciada con omisión de cualquiera de los requisitos enumerados en el artículo 170; y en haberse faltado a algún trámite o diligencia declarados esenciales por la ley o cualquier otro requisito por cuyo defecto las leyes prevengan expresamente que hay nulidad;

SEGUNDO: Que el primero de los vicios de casación formal se habría producido, al haber intervenido en el pronunciamiento de la sentencia impugnada el ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago don Jorge Dahm Oyarzún y el abogado integrante don Luis Orlandini Molina.

Respecto de este último –sostienen los recurrentes– concurren la causal de implicancia contemplada en el artículo 195 N° 1 y de recusación señaladas en el artículo 196 N°s. 14 y 17 –disposiciones del Código Orgánico de Tribunales–, por cuanto formó parte del gobierno de los Presidentes Patricio Aylwin Azócar y Eduardo Frei Ruiz Tagle, entre los años 1990 y 2000, como Superintendente de Seguridad Social y Subsecretario de Previsión cargo éste de la confianza exclusiva del Presidente de la República; coincidiendo el período en que ejerció dichas funciones con aquél en que empezó a desarrollarse el presente juicio, en el cual, entonces, aparece ostentando las calidades de juez y parte; situación que permite, al mismo tiempo, configurar, a su respecto, el motivo de recusación consignado en el referido artículo 196 N° 4 del Código Orgánico de Tribunales;

TERCERO: Que el vicio de nulidad formal en referencia se manifiesta, en el caso del ministro don Jorge Dahm Oyarzún, por afectarle la causal de recusación expresada en el artículo 196 N° 1 del mencionado Código, en su condición de hijo de una hermana de doña Leonor Oyarzún Ivánovic, cónyuge de don Patricio Aylwin Azócar, quien se desempeñaba como Presidente de la República al tiempo en que se negoció, implementó y suscribió el Convenio Chileno-Alemán de octubre de 1990, cuya nulidad se persigue en el presente juicio.

La mencionada relación de parentesco –aducen los recurrentes– pone en riesgo la imparcialidad con que dicho ministro debió apreciar los antecedentes y concurrir con su voto al fallo del recurso de apelación interpuesto, desde que la invalidación del Convenio de que se trata podría interpretarse como un pronunciamiento sobre la idoneidad de la Administración del Presidente Aylwin, quien enfrentó el problema del retorno de los exiliados como una política de Estado;

CUARTO: Que, en cuanto al segundo de los vicios de casación atribuidos al fallo de segunda instancia, consistente en haber sido pronunciada omitiendo la decisión del asunto controvertido (artículo 768 N° 5 en relación con el artículo 170 N° 6, ambos del Código de Procedimiento Civil), ello habría ocurrido, según el recurso, por haberse rechazado la acción, en base a argumentaciones sobre aspectos secundarios de la litis, sin resolverse la cuestión de fondo traída a debate en los autos, cual es la nulidad del Convenio Chileno-Alemán a que con anterioridad se hizo referencia;

QUINTO: Que el tercer defecto de nulidad formal representado en el recurso, que se hizo consistir en haberse faltado a algún trámite o diligencia declarados esenciales por la ley o a cualquier otro requisito por cuyo defecto las leyes prevengan expresamente que hay nulidad (artículo 768 N° 9 del Código de Procedimiento Civil), se habría configurado al determinarse en la sentencia recurrida el rechazo de la demanda, basado en una supuesta falta de legitimidad activa de los demandantes, por no haber sido éstos parte en el antes mencionado convenio, ni existir antecedentes acerca de que tuvieran interés legítimo en su anulación; sin que, empero, el Tribunal de Alzada, que expidió el fallo, hubiera en su oportunidad recibido la causa a prueba en torno a si los actores sufrieron o no algún perjuicio, a raíz del convenio;

SEXTO: Que, para desestimar la primera de las causales de invalidación del fallo, invocadas en el recurso, bastaría señalar que éste no aparece,

bajo tal aspecto, debidamente preparado, en los términos previstos en su inciso 1° por el artículo 769 del Código de Procedimiento Civil, según el cual, para que semejante medio de impugnación sea admitido, es indispensable que el que lo entabla haya reclamado de la falta, ejerciendo oportunamente y en todos sus grados los recursos establecidos por la ley; siendo del caso apuntar que no se acreditó por los recurrentes la circunstancia –alegada por ellos– de que el vicio de nulidad en cuestión hubiera llegado a su conocimiento después de pronunciada la sentencia y que habría excusado, conforme a lo dispuesto en el inciso 2° del mencionado precepto, la falta de preparación del recurso;

SÉPTIMO: Que corresponde desechar, asimismo, la segunda de las causales de casación en que basa el recurso, por cuanto el vicio que se ha invocado –falta de decisión del asunto controvertido– no encuentra sustento en la realidad del proceso, desde que la sentencia impugnada, en su resuelto II, revoca aquélla de primer grado, que había acogido la demanda de los actuales recurrentes, declarando, en cambio, que la desestima en todas sus partes, condenándolos, además, al pago de las costas de la causa.

Frente a lo categórico de semejante pronunciamiento ninguna duda puede haber acerca de que la sentencia resolvió el asunto controvertido;

OCTAVO: Que el último de los motivos de casación aducidos, basado en el artículo 768 N° 9 del Código de Procedimiento Civil, tampoco puede prosperar, habida cuenta de que, a su respecto, no se dio cumplimiento a la exigencia de preparar el recurso, establecida en el ya citado artículo 769 inciso 1° de aquella codificación.

En efecto, al fundamentar este capítulo de la casación formal, se sostuvo por los recurrentes que los jueces a cargo de la tramitación del proceso no fijaron en su oportunidad como punto de prueba lo relacionado con la falta de legitimación activa para demandar en el proceso; sin embargo, no hay constancia alguna en éste acerca de que aquéllos hubieran reclamado por tal omisión, ejerciendo oportunamente y en todos sus grados los recursos establecidos por la ley;

NOVENO: Que las reflexiones que se han desarrollado conducen a desestimar en todas sus partes el recurso de casación en la forma planteado en estos autos;

## B. EN CUANTO AL RECURSO DE CASACIÓN EN EL FONDO

DÉCIMO: Que, conjuntamente con el recurso que viene de examinarse, plantearon las mismas partes uno sobre casación en el fondo, atribuyéndole a la sentencia de segundo grado diversos errores de derecho cuyos antecedentes se resumirán en los considerandos que siguen;

UNDÉCIMO: Que el primero de los errores jurídicos denunciados se habría traducido –según los recurrentes– en una transgresión al artículo 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República, al haberles desconocido la sentencia impugnada legitimación activa para impetrar la nulidad del Convenio Chileno-Alemán de 1990, aduciendo que no han demostrado en el proceso haber sufrido menoscabo en sus derechos, con motivo de la celebración de dicho acuerdo.

Consideran los recurrentes desacertado este criterio, pues la disposición constitucional antes citada faculta a cualquiera persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado para reclamar ante los Tribunales que determine la ley; y como quiera los actores, de acuerdo con los antecedentes allegados a la causa, tienen un derecho directo comprometido, al haber sido lesionados en sus intereses, a raíz de dicho Convenio, resulta indiscutible que –a la inversa de lo determinado en el fallo recurrido– se encuentran legitimados activamente, en virtud de la norma fundamental aludida, para demandar la nulidad de ese acuerdo;

DUODÉCIMO: Que el segundo grupo de transgresiones legales planteadas en el recurso habría afectado a los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 24 del Código Civil –que se refieren a la interpretación de la ley– en relación con el mencionado artículo 38 de la Carta Fundamental y se habría producido por el hecho de haberse desestimado en la sentencia recurrida la pretensión de los actores, con el argumento de que el Convenio de 1990 no constituye un acto de administración sino de gobierno, el que, en tal carácter, no se encuentra comprendido entre las actuaciones de los órganos de la Administración, susceptibles de reclamación ante un juez civil, conforme a lo dispuesto en el referido artículo 38 en concordancia con lo prescrito en el artículo 73, de la Constitución Política;

DECIMOTERCERO: Que, según el recurso, las transgresiones a la normativa indicada en el fundamento anterior resultan evidentes, ya que

la sentencia impugnada ha interpretado equivocadamente el artículo 38 inciso 2° de la Constitución, introduciendo una distinción entre actos de administración y de gobierno, que no fluye de la lectura de dicho precepto, cuya redacción textual resulta clara en cuanto a que la reclamación a que alude puede plantearse respecto de las actuaciones de los órganos de la Administración, en general, con prescindencia de un determinado tipo específico de potestad ejecutiva;

DECIMOCUARTO: Que un tercer grupo de infracciones aparece referido a la parte final del N° 17 del artículo 32 y 50 N° 1 en relación con el artículo 60 N° 8 de la Constitución Política de la República; normas que aluden a los requisitos y modalidades requeridas para la aprobación de los tratados, particularmente de aquellos que afectan el crédito o la responsabilidad financiera del Estado.

Según el recurso, estas formalidades no se respetaron en el caso del Convenio pactado en 1990 entre el Estado de Chile y la República Federal de Alemania y el fallo recurrido consideró que tal circunstancia no obstaba a su validez, por cuanto dicho Acuerdo debía entenderse comprendido en el marco del Convenio Básico celebrado por ambos Estados el año 1969, al constituir una modalidad específica de cooperación entre las partes y, además, porque no se ha constituido obligación patrimonial alguna por parte del Estado de Chile ni garantía que comprometa su patrimonio;

DECIMOQUINTO: Que el predicamento de la sentencia en esta materia es erróneo –afirman los recurrentes– pues, de una parte, el Convenio de 1969 es eminentemente técnico y sus referencias a la economía no comprenden aspectos de carácter financiero; por la otra, el Convenio de 1990 abarca operaciones que efectivamente comprometen el patrimonio del Estado; razón ésta por la que, a la inversa de lo decidido en el fallo impugnado, para su aprobación hubo de cumplirse con los requisitos de forma establecidos por la Constitución Política en los artículos 32 N° 17 y 50 N° 1 y, además, someterse a lo dispuesto en el artículo 60 N° 8 de la misma Carta Fundamental;

DECIMOSEXTO: Que, para una adecuada ilustración acerca de los antecedentes del recurso resulta útil formular las siguientes precisiones:

- a) En estos autos don Héctor Rodrigo Miranda Salazar, por sí y en representación de la Corporación de Retornados, persona

jurídica de derecho privado, dedujo demanda en contra del Ministerio de Planificación Nacional y del Banco del Estado de Chile, solicitando que se declarara la nulidad de derecho público del Convenio de Cooperación Financiera, suscrito el 26 de octubre de 1990 entre los gobiernos de la República de Chile y la República Federal de Alemania cuya finalidad era la de fomentar la reinserción económica y social de exiliados chilenos retornados al país, por no haberse observado en su dictación las formalidades previstas en la Constitución Política de la República; puesto que, habiéndose en dicho Convenio comprometido en forma directa el crédito y la responsabilidad financiera del Estado de Chile, era necesario que hubiera sido autorizado por ley, con arreglo a lo establecido en el artículo 60 N<sup>os.</sup> 7 y 8 de esa Carta, exigencia que en la celebración del Convenio no se satisfizo;

- b) La sentencia de primer grado acogió la demanda en los términos propuestos por los actores, declarando la nulidad del Acuerdo y dejando, consecuentemente, sin efecto, el Decreto Supremo N<sup>o</sup> 1.171 de 28 de septiembre de 1993, que lo promulgó; y
- c) Apelado este fallo, la Corte de Apelaciones lo revocó, aduciendo como razón básica de tal decisión la falta de legitimación activa de los demandantes para impetrar la nulidad de derecho público del referido Convenio;

DECIMOSÉPTIMO: Que la sentencia recurrida asentó tal decisión en los fundamentos siguientes:

- a) El Convenio cuya nulidad se solicita constituye un Acuerdo entre dos Estados, en el que los actores no son partes;
- b) No existen en el proceso antecedentes acerca de que los demandantes tengan interés legítimo en la declaración de nulidad del mencionado Convenio, desde que no se alegó ni demostró por ellos que hayan sufrido menoscabo en sus derechos o alguna especie de perjuicios ni que haya existido alguna relación de causa a efecto entre la existencia y vigencia del Convenio y los perjuicios que pudieran haber experimentado;
- c) Ni la Constitución Política ni ley alguna reconocen en Chile acción popular para instar en sede de Tribunales Ordinarios Civiles la nulidad de derecho público de algún acto de autoridad, cualquiera sea el Poder del Estado, del cual emanen; y

- d) La Corporación de Retornados –que figura como demandante en el proceso–, en atención a los fines que persigue, según sus estatutos, carece de título para actuar en el juicio y no está facultada para representar a sus asociados en un proceso como el que se desarrolla en autos;

DECIMOCTAVO: Que, según se ha expresado en párrafos anteriores, el argumento básico esgrimido en la sentencia que se impugna para desestimar la pretensión de los demandantes ha consistido en la falta de legitimación activa de los actores para solicitar la nulidad del Convenio suscrito en 1990 por los Estados de Chile y la República Federal de Alemania, en los términos contemplados por el artículo 38 inciso 2º de la Carta Fundamental, puesto que, según el mérito del proceso, aparecen desprovistos de un interés jurídico comprometido en la litis, desde que no se ha demostrado que se hubieran menoscabado sus derechos o que hubieran sufrido algún perjuicio, con motivo de la celebración del referido acuerdo de índole internacional, que les sirviera de justificación para instar con miras a que se declarara su ineficacia jurídica;

DECIMONOVENO: Que la inexistencia del perjuicio para los actores, –argumento decisivo de la sentencia recurrida para acoger la excepción perentoria sobre falta de legitimación activa opuesta por la parte demandada– es una situación fáctica establecida por los falladores de la instancia, que no puede modificarse por medio del presente recurso de casación en el fondo. Para que semejante efecto pudiese llegar a producirse, es indispensable que por quien se plantea el recurso se hubiera alegado y así quedara demostrado en el proceso que, al fijar los hechos, aquellos jueces transgredieron las leyes reguladoras de la prueba;

VIGÉSIMO: Que, en el caso que se analiza, el recurso no denuncia que la sentencia impugnada, para arribar a la conclusión alcanzada acerca de la inexistencia de perjuicios para los actores y de un interés jurídico de éstos comprometido en la controversia, haya incurrido en alguna infracción al señalado tipo de normas legales.

Por otra parte, no puede soslayarse al tratar esta materia la falta de coherencia con que han abordado los recurrentes el tema del perjuicio que les habría irrogado la concertación del Acuerdo de que se trata, pues mientras, al fundamentar el recurso de casación en el fondo, aducen que dicho perjuicio existió y quedó acreditado como

tal en la causa, en aquella parte del libelo donde se plantea la casación en la forma se reprocha a la sentencia cuestionada haber incurrido en la causal de nulidad prevista en el artículo 768 N° 9 del Código de Procedimiento Civil, al no haber recibido la causa a prueba, impidiéndoles con la omisión de este trámite esencial probar la existencia de los perjuicios que han sufrido, en virtud de los actos derivados del Convenio de 1990;

VIGESIMOPRIMERO: Que los razonamientos anteriores llevan necesariamente a concluir que la sentencia recurrida, al rechazar la pretensión de los demandantes, por carecer éstos de legitimación activa, no ha incurrido en error de derecho ni infringido la norma contenida en el tantas veces citado artículo 38 inciso 2° de la Carta Política, que consagra la facultad de reclamar ante los órganos jurisdiccionales a favor de cualquier persona, siempre que sea lesionada en sus derechos por los órganos de la Administración del Estado;

VIGESIMOSEGUNDO: Que la correcta aplicación del derecho en que se ha concluido –por parte de la sentencia recurrida, al acoger una excepción perentoria como la que se ha analizado cuya consecuencia necesaria no podía ser otra que el rechazo de la demanda– serviría de suficiente razón, sin otro orden de consideraciones, para desestimar también el recurso de casación en el fondo. Empero, no puede obviarse otro argumento que también contribuye al rechazo de dicho medio de impugnación: la acción formulada en autos pretendía que se declarara la nulidad de derecho público de un acto emanado de la autoridad estatal; no obstante, por parte de los recurrentes no se denunció como vulnerada la normativa que establece el mencionado instituto dentro de nuestro ordenamiento jurídico y se plasma en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, cuyas disposiciones revisten, para los efectos del recurso de casación en el fondo de que se trata, la naturaleza de leyes decisorias litis, omisión que permite entender que, para los recurrentes, tales preceptos fundantes de la acción de nulidad de derecho público no han sido objeto de transgresión en el caso sub iudice;

VIGESIMOTERCERO: Que, descartada como ha quedado la existencia en el fallo cuestionado de los errores de derecho que le ha atribuido el recurso de casación en el fondo, corresponde que éste sea también desestimado, tal como el de nulidad formal.

Y de conformidad, asimismo, con lo que disponen los artículos 764, 765, 767, 768, 805, 806 y 808 del Código de Procedimiento Civil, se declara que se rechazan los recursos de casación en la forma y en el fondo interpuestos en lo principal y primer otrosí, respectivamente, de la presentación de fs. 1.207, contra la sentencia de veinticinco de enero último, escrita a fs. 1.178.

Regístrese y devuélvase, con sus agregados.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Oyarzún.

Rol N° 2.377-2005.

Pronunciado por la Tercera Sala, integrada por los Ministros Sr. Ricardo Gálvez, Sr. Domingo Yurac, Sr. Milton Juica, Srta. María Antonia Morales, Sr. Adalis Oyarzún. Santiago, 16 de enero del año 2006. Autorizado por el Secretario Sr. Carlos A. Meneses P.