

## MATERIA ADMINISTRATIVA

**Corte Suprema**  
**Hugo Robles Robles con Fisco.**  
**Recurso de Casación en el Fondo.**  
**23 de enero de 2003**

**RECURSO PLANTEADO:** *Recursos de casación en el fondo deducidos por el demandante y el demandado en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que acogió parcialmente una demanda de nulidad de derecho público.*

**DOCTRINA:** *El artículo 38 de la Constitución establece el derecho de los particulares para accionar en contra del Estado ante los tribunales ordinarios en caso que sean lesionados sus derechos, pero no se refiere en forma específica a la acción de nulidad de derecho público, ni puede suponerse que establezca un estatuto constitucional de imprescriptibilidad.*

*Las acciones personales que buscan la restitución de los bienes o del valor de la cosa y la indemnización de perjuicios, que tienen por antecedente la nulidad de derecho público, son de evidente contenido patrimonial, debido a lo cual, aunque se estime bajo ciertas circunstancias, imprescriptible la acción de nulidad de derecho público, las acciones patrimoniales que se fundan en el mismo hecho, se rigen íntegramente por el derecho común, razo-*

*namiento coincidente con lo dispuesto en el artículo 2497 del Código Civil.*

*La prescripción debe entenderse aplicable a situaciones jurídicas donde actos de la administración hayan comprometido derechos de terceros o intereses patrimoniales, cuya consolidación por el transcurso del tiempo resulta necesaria. Por el contrario, no existiendo razones de certeza jurídica que lo justifiquen, nada obsta para que, ante un conflicto de normas de diversa jerarquía, prevalezcan los principios de supremacía constitucional y legalidad, cualquiera sea la época en que esa declaración sea requerida.*

*Por su parte, el artículo 1° de la Ley N° 19.568 no ha dejado sin efecto las reglas sobre prescripción, sino que establece un procedimiento administrativo simplificado para el otorgamiento de compensaciones a personas privadas del dominio de sus bienes por aplicación de ciertos decretos leyes.*

Santiago, veintitrés de enero del año dos mil tres.

### **Vistos:**

En estos autos, rol N° 3192-01, el demandante, don Hugo Robles Robles dedujo a fs. 125 recurso de casación en el fondo contra la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que revocó la de primer grado del Duodécimo Juzgado Civil de Santiago. La sentencia de segunda instancia acogió en parte la demanda de nulidad de derecho público de fs. 7, declarando nulos los Decretos Exento N° 9, de 1976, y Supremo N° 263 del mismo año, ambos del Ministerio del Interior, desestimando la excepción de prescripción opuesta por la demandada. La misma sentencia acogió esa excepción en lo relativo a las acciones de restitución de vehículos, por decir relación con aspectos patrimoniales y materiales que se rigen por las normas del derecho privado. Finalmente, la sentencia declaró que cada parte pagaría sus costas. A fs. 132, la demandada, el Fisco de Chile, también dedujo recurso de casación en el fondo respecto de la misma resolución, en cuanto declaró la nulidad de derecho público de los referidos decretos.

Se trajeron los autos en relación.

**Considerando:**

A) En cuanto al recurso de fojas 125, de don Hugo Robles Robles.

1º) Que el recurso denuncia la infracción de los artículos 7º, 19 Nº 24 y 38 de la Constitución Política de la República y de los artículos 1682, 1687, 2514 y 2515 del Código Civil; en otro capítulo, se estima infringido el artículo 1º de la Ley Nº 19.568;

2º) Que, en relación con la primera norma constitucional del artículo 7 afirma que la actuación de una autoridad no facultada para ello origina la nulidad de derecho público, y que ésta conlleva las responsabilidades o sanciones que la ley señala. Respecto al segundo precepto legal citado, el artículo 19 Nº 24 de la Constitución, el recurrente declara que su tenor literal, que señala que el expropiado siempre tendrá derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, excluye toda posibilidad de aplicar la prescripción. Luego alega que el artículo 38 de la Constitución Política distingue entre la acción indemnizatoria en contra del Estado y la acción de derecho privado en contra del funcionario autor del daño. No obstante, el tribunal sentenciador no habría tomado en cuenta esta distinción al declarar que la acción patrimonial dirigida contra el Estado es prescriptible al igual que la segunda de las acciones establecidas en dicha norma;

3º) Que en relación con el artículo 1682 del Código Civil, el recurrente afirma que esta norma en ningún caso se refiere a la nulidad de derecho público, sino a la nulidad absoluta o relativa de los contratos, y que, en consecuencia, la prescripción de la nulidad civil no se puede aplicar a la nulidad constitucional. Lo mismo valdría respecto de los artículos 2514 y 2515 del Código Civil, que reglamentan exclusivamente la prescripción de las obligaciones civiles;

4º) Que manifiesta que, por el contrario, debió aplicarse el artículo 1687 del Código Civil, que establece que la nulidad judicialmente pronunciada da a las partes el derecho a ser restituidas al mismo estado en que se hallarían si no hubiese existido el acto o contrato nulo. Así, el Fisco nunca pudo considerarse como poseedor de los vehículos incautados, porque en su calidad de mero tenedor de esos bienes no puede alegar la prescripción adquisitiva. Por tanto, se debe

proceder a la devolución de los bienes referidos, pues sólo de ese modo el actor puede ser restituido a la situación anterior al acto nulo;

5º) Que en lo que respecta al artículo 1º de la Ley N° 19.568, aduce que dicha norma dejó vigentes las obligaciones del Fisco de restituir o indemnizar a los particulares por los bienes que se les confiscaron en virtud de los decretos de autos. Señala que esta obligación de restituir puede hacerse valer por dos vías: la primera, es el procedimiento administrativo establecido en esa ley, y la segunda supone la continuación de los procedimientos judiciales que los afectados hubiesen entablado. Agrega que ambos procedimientos están destinados a que los afectados obtengan la restitución o la indemnización de los daños. La sentencia de segunda instancia, al negar lugar a la acción judicial, infringiría esta disposición;

6º) Que, al explicar la forma como las infracciones denunciadas han influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo, sostiene que de no haberse incurrido en ellas, no se habría acogido la excepción de prescripción en lo relativo a la restitución de los vehículos y a la indemnización de perjuicios, dando lugar a la demanda en todas sus partes;

7º) Que el recurso pretende, en esencia, que se acepte la existencia de una relación lógica entre la decisión que se pronuncia respecto de la validez de un cierto acto administrativo y las consecuencias patrimoniales que se siguen de su nulidad, de modo que declarada la nulidad de derecho público de aquel acto necesariamente se seguiría la procedencia de las acciones restitutorias o indemnizatorias que tienen por antecedente tal acto nulo. De ello se seguiría que carece de sentido someter a un estatuto jurídico de prescripción diferente a la nulidad de derecho público y a las acciones patrimoniales conexas;

8º) Que no puede aceptarse que exista una relación necesaria entre la acción de nulidad de derecho público y las acciones patrimoniales que tienen por antecedente el mismo hecho, porque desde un punto de vista lógico nada impide calificar esas acciones como sujetas a estatutos jurídicos diferentes, de modo que la primera de ellas pueda persistir más allá de los plazos de prescripción o de caducidad que rijan respecto de las segundas;

9º) Que de lo anterior no se sigue tampoco que en la práctica esa distinción no sea de interés, porque existen hipótesis en que un acto administrativo ilegal o contrario a una garantía constitucional puede producir efectos patrimoniales permanentes o diferidos, como ocurriría con un decreto reglamentario que establezca requisitos no previstos por la ley para jubilar. En estos casos, la imprescriptibilidad que se acepte respecto de la acción de nulidad de derecho público haría precisamente viable la acción patrimonial, con la reserva, desde luego, de que ésta no estuviere a su vez prescrita de conformidad con el estatuto jurídico que le resulte aplicable.

10º) Que la infracción denunciada en este recurso del artículo 7 de la Constitución Política también tiene por antecedente la confusión de ambos ámbitos normativos, esto es, de la nulidad de derecho público del acto administrativo y de las acciones patrimoniales que persiguen restituciones o reparaciones que tienen por antecedente ese acto administrativo ilegal, de modo que ninguna infracción a esa disposición puede atribuirse en la materia a los sentenciadores;

11º) Que en lo referente a la norma del inciso tercero del artículo 19 N° 24 de la Constitución Política cabe tener presente que la garantía del derecho de propiedad no supone necesariamente la imprescriptibilidad adquisitiva o extintiva de la acción que la cautela, como se muestra en el estatuto posesorio, en las reglas sobre prescripción de acciones en el derecho civil y en el ordenamiento legal que rige las expropiaciones, que establece plazos para reclamar de la procedencia y las calificaciones del acto expropiatorio (Decreto Ley N° 186, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, artículo 9 inciso final);

12º) Que el artículo 38 de la Constitución se limita a distinguir entre la acción dirigida contra el Estado y aquella que busca hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, pero no tiene los alcances que le da el recurrente. La norma establece el derecho de los particulares para accionar en contra del Estado ante los tribunales ordinarios en caso que sean lesionados sus derechos, pero no se refiere en forma específica a la acción de nulidad de derecho público, ni puede suponerse que establezca un estatuto constitucional de imprescriptibilidad;

13º) Que las acciones personales que tienen por objeto la restitución de los bienes o del valor de la cosa y la indemnización de perjuicios que tienen por antecedente la nulidad de derecho público son de evidente contenido patrimonial, como lo reconoce el propio recurrente en su demanda al invocar precisamente las normas del derecho civil como fundamento de sus pretensiones indemnizatorias y restitutorias. Debido a lo anterior, aunque se estime bajo ciertas circunstancias imprescriptible la acción de nulidad de derecho público, las acciones patrimoniales que se fundan en el mismo hecho se rigen íntegramente por el derecho común, pues se refieren a restituciones y prestaciones de valor económico;

14º) Que el razonamiento anterior coincide, además, con lo dispuesto en el artículo 2497 del Código Civil, que establece que las reglas de prescripción establecidas en ese ordenamiento se aplican igualmente a favor y en contra del Estado;

15º) Que la norma del artículo 1687 del Código Civil, que ordena que una vez declarada la nulidad las partes sean restituidas al mismo estado en que se hallarían si dicho acto o contrato nulo no hubiese existido, es parte de un ordenamiento normativo más extenso que regula las relaciones entre los sujetos de derechos patrimoniales, cuyas reglas de clausura son justamente las normas sobre prescripción, que consolidan las situaciones jurídicas una vez transcurridos los plazos establecidos por la ley;

16º) Que la norma del artículo 1º de la Ley N° 19.568 no tuvo por objeto dejar sin efecto las reglas sobre prescripción, sino establecer un procedimiento administrativo simplificado para el otorgamiento de compensaciones a personas privadas del dominio de sus bienes por aplicación de ciertos decretos leyes. La misma norma ordena que para acogerse a este procedimiento y gozar de sus beneficios, las personas que tuvieran litigios pendientes contra el Fisco por esas causas debían previamente desistirse de las acciones deducidas, sin que de ello pueda inferirse que el legislador haya pretendido garantizar las resultas de esos juicios;

17º) Que, en consecuencia, la sentencia recurrida no adolece de los errores de derecho invocados por la parte recurrente de casación, por lo cual, visto además lo dispuesto en los artículos 764 y 767 del

Código de Procedimiento Civil, el recurso interpuesto por don Hugo Robles Robles a fs. 125, debe ser desestimado; B) En cuanto al recurso deducido a fs. 132.

18º) Que el recurso interpuesto por el Fisco de Chile denuncia que la sentencia de segunda instancia dejó de aplicar los artículos 2492, 2514 y 2515 del Código Civil, al desechar la excepción de prescripción al pronunciarse sobre la nulidad de los referidos decretos. Además, señala, la sentencia impugnada infringiría el artículo 14, y las normas sobre interpretación de la ley contenidas en los artículos 19 inciso primero y 22 del mismo ordenamiento legal. Argumenta que el primer grupo de normas establece la institución de la prescripción extintiva de las acciones y derechos, en cuya virtud la acción de nulidad interpuesta en estos autos está extinguida. Ello se mostraría en que el tiempo transcurrido entre la fecha de publicación en el Diario Oficial del Decreto Exento N° 9, el 9 de febrero de 1976, hasta la fecha de notificación de la demanda, el 4 de agosto de 1995, transcurrieron más de quince años, tiempo superior a los cinco años exigidos por la ley para la prescripción de las acciones ordinarias;

19º) Que el recurrente sostiene que el rechazo de la excepción se funda en la imprescriptibilidad de la acción de nulidad de derecho público, y que esa tesis se basa en una interpretación errónea de la naturaleza de la acción entablada y de las normas que rigen la prescripción. A ese respecto señala que la acción de nulidad de derecho público tiene carácter judicial y que no existe norma alguna que establezca su imprescriptibilidad;

20º) Que, por el contrario, en virtud del principio de inexcusabilidad consagrado por el artículo 10 inciso segundo del Código Orgánico de Tribunales, el juez, aun a falta de una ley que resuelva el litigio, debe expresar las consideraciones de derecho que sirvan de fundamento a la sentencia o, en su defecto, los principios de equidad con arreglo a los cuales se pronuncia. Agrega que en esa tarea debe efectuar una labor de integración del derecho, de conformidad con la regla del artículo 22 del Código Civil;

21º) Que el recurrente expresa que la imprescriptibilidad de la acción de nulidad de derecho público no puede ser inferida del hecho

de no haber sido objeto de regulación legal especial. Agrega que la imprescriptibilidad hace inestables todos los derechos, destruyendo la seguridad y la paz social, pues los afectados por actos administrativos dictados con infracción de ley o de la Constitución podrían ejercitar acciones de nulidad, reivindicatorias o indemnizatorias con el objeto de revertir situaciones saneadas por el paso del tiempo;

22°) Que el recurrente manifiesta que la sentencia infringe lo dispuesto en el artículo 14 del Código Civil al desconocer el carácter obligatorio de los artículos 2492, 2514 y 2515 del mismo ordenamiento legal, y contraviene, además, el artículo 19, al desatender el claro tenor literal de las normas sobre prescripción referidas y el artículo 22, que obliga al juez a integrar el derecho a falta de regulación legal;

23°) Que, al explicar la forma cómo las infracciones mencionadas influyen sustancialmente en lo dispositivo del fallo, el recurso manifiesta que de haberse aplicado correctamente los artículos referidos del Código Civil se habría acogido la excepción de prescripción de la acción de nulidad de derecho público opuesta por el Fisco;

24°) Que para discernir este recurso resulta necesario considerar si la nulidad de un acto jurídico administrativo, particular o reglamentario, que adolece de un vicio de ilegalidad o inconstitucionalidad, debe entenderse saneada de conformidad con el artículo 1683 del Código Civil por el transcurso de un lapso de tiempo que pase de diez años;

25°) Que la materia no puede entenderse resuelta por la aplicación directa y exclusiva de las normas constitucionales que establecen el principio de juridicidad para la actuación de los órganos del Estado, porque en el derecho comparado y en algunos estatutos legales especiales del derecho chileno, como el Decreto Ley N° 186 sobre expropiaciones y la Ley N° 18.695 sobre municipalidades, se muestra que ese principio de legalidad resulta compatible con el establecimiento de plazos de prescripción o de caducidad para la interposición de acciones impugnatorias. En consecuencia, y a falta de una norma general en la materia, corresponde que los tribunales recurran a los criterios generales de interpretación e integración del derecho a efec-

tos de decidir sobre la vigencia o extinción de las acciones que pretenden impugnar actos de autoridad;

26º) Que de acuerdo al criterio adoptado en el anterior recurso de casación, recaído en esta misma causa, el instituto jurídico de la prescripción debe entenderse aplicable a situaciones jurídicas donde actos de la administración hayan comprometido derechos de terceros o intereses patrimoniales, cuya consolidación por el transcurso del tiempo resulta necesaria;

27º) Que, por el contrario, no existiendo en concreto razones de certeza jurídica que lo justifiquen, nada obsta para que ante un conflicto de normas de diversa jerarquía, se hagan prevalecer los principios de la supremacía constitucional y legal y de sujeción de los órganos administrativos al derecho, contenidos en el Capítulo I de la Constitución Política, cualquiera sea la época en que esa declaración sea requerida;

28º) Que a falta de norma legal especial o general que regule la materia, el criterio referido permite preservar el principio de juridicidad sin consideración de la época en que es invocado, como ocurre en nuestro derecho con el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley, sin perjuicio de que no pueden afectarse intereses consolidados como derechos por el transcurso del tiempo;

29º) Que por las razones expresadas, nada puede reprocharse a los jueces del fondo cuando al constatar la manifiesta ilegalidad del decreto impugnado, han declarado su nulidad de derecho público, al tiempo que han sometido los efectos patrimoniales de esa ilegalidad a las normas generales y supletorias del derecho privado;

30º) Que, por las razones expuestas y visto, además, lo dispuesto en los artículos 764, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se rechazan los recursos de casación en el fondo deducidos por don Hugo Robles Robles a fojas 125 y por el Fisco de Chile a fojas 132, en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago de cinco de julio del año dos mil uno, escrita a fojas 122.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Abogado Integrante Sr. Barros.

Rol N° 3.192-2001.

Ministros: Señores Domingo Yurac S., Humberto Espejo Z. y señorita María Antonia Morales V. Abogados Integrantes señores Manuel Daniel A. y Enrique Barros B.