



UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Público

## NULIDAD DE DERECHO PÚBLICO

Análisis jurisprudencial entre los años 2007 y 2017

Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y  
Sociales

**Autor:**

Gustavo Cuevas Guerrero

**Profesor Guía:**

Natalia Muñoz Chiu

**Santiago de Chile**

**2021**

## Índice

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I: .....	3
ASPECTOS GENERALES .....	3
1. Normativa y Principio de Juridicidad.....	3
2. Tesis Clásica.....	4
3. Críticas a la Tesis Clásica.....	6
i. Crítica de Jorge Reyes Riveros.....	6
ii. Crítica de Pedro Pierry Arrau.....	8
iii. Crítica de Jaime Jara Schnettler .....	9
CAPÍTULO II: .....	13
Análisis de sentencias.....	13
1. Prescripción.....	13
2. Causales.....	18
3. Legitimación activa y pasiva .....	24
CAPITULO III: .....	30
Análisis del Derecho Comparado .....	30
1. Derecho español .....	30
2. Derecho alemán .....	33
3. Derecho italiano .....	35
4. Derecho francés .....	35
CONCLUSIONES .....	36
BIBLIOGRAFIA.....	40
ANEXO .....	44
FICHA Nº 1.....	44
FICHA Nº 2.....	47
FICHA Nº 3.....	51
FICHA Nº 4.....	53
FICHA Nº 5.....	56
FICHA Nº 6.....	58
FICHA Nº 7.....	61
FICHA Nº 8.....	65
FICHA Nº 9.....	69

FICHA Nº 10.....	72
FICHA Nº 11.....	75
FICHA Nº 12.....	77
FICHA Nº 13.....	83
FICHA Nº 14.....	87
FICHA Nº 15.....	90
FICHA Nº 16.....	94
FICHA Nº 17.....	99
FICHA Nº 18.....	102
FICHA Nº 19.....	106
FICHA Nº 20.....	111
FICHA Nº 21.....	116
FICHA Nº 22.....	121
FICHA Nº 23.....	125
FICHA Nº 24.....	129
FICHA Nº 25.....	132
FICHA Nº 26.....	136
FICHA Nº 27.....	141

*A mi Familia, mis amigos,  
mi polola y a una gata  
que vive en mi casa.*

## INTRODUCCIÓN

El tratamiento de “la nulidad de derecho público”, en nuestro país, ha estado bastante lejos de tener una construcción sistemática y ampliamente aceptada. Es principalmente la doctrina y la jurisprudencia las que, a lo largo de los años, han construido un rudimentario sistema para la aplicación de esta teoría.

Autores como Gustavo Fiamma Olivares y Eduardo Soto Kloss fueron los primeros quienes desarrollaron, en la época de los 80 y 90 respectivamente, un tratamiento más sistemático de esta teoría, a la cual nos referiremos a lo largo de este trabajo como la “teoría clásica” (concepto que se desarrollará más adelante). Con posterioridad, surgieron otros autores quienes realizaron distintos análisis que devengaron en interpretaciones que contradicen los supuestos de la teoría clásica. De esta forma, autores como Jorge Reyes Riveros, Pedro Pierry Arrau y, más actualmente, el Profesor Jaime Jara Schnettler, por señalar a los más renombrados, han postulados nuevas bases o nuevas interpretaciones para la nulidad de derecho público, a la luz del derecho comparado y los nuevos cambios normativos que han acaecido en nuestro país.

Para esta tesis debemos señalar la existencia, y de gran utilidad por lo demás, de una memoria que realiza un trabajo similar al presente, pero circunscrito a los años 1990 al 1999, de los autores Javier Castillo Vial y Andrés Romero Celedón, en el cual, dentro de las conclusiones de su trabajo, demuestra la predominancia de la aplicación de la tesis clásica, por los tribunales nacionales, en ese lapso de tiempo.

También, es importante señalar que desde la publicación de la anterior memoria existió un importante cambio en nuestro marco legal, específicamente hablando en materia de Derecho Administrativo, con la promulgación de la Ley N°19.880 del año 2003. Esta es la Ley que “establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado”, norma que trajo consigo grandes modificaciones al marco legal al cual se ciñe el Derecho

Administrativo. Dentro de estos cambios, a modo de ejemplo, podemos señalar su artículo 3º, inciso final, cuyo texto consagra la llamada “presunción de legalidad” de los actos administrativos, como también, su artículo 53º, el cual señala y consagra la potestad invalidatoria de la administración del Estado.

Pero, retomando el trabajo a presentar, lo que se pretende realizar es un análisis jurisprudencial desde el año 2007 al 2017 para poder reconocer, principalmente, la evolución de la nulidad de derecho público aplicada por nuestros tribunales y, por lo tanto, poder entender la influencia de los cambios normativos y nuevas doctrinas en el modo en que fallan nuestros tribunales en esta materia. Junto con esto, todos los efectos que trae consigo el modo de entender la nulidad de derecho público, por ejemplo, qué reglas de prescripción le son aplicable, quiénes son sus legitimarios, si existen causales, qué sucede con los efectos patrimoniales, entro otros.

Para lo anterior, realizaremos un breve análisis de la tesis clásica y las críticas más importantes existentes en la doctrina. Posteriormente, examinaremos jurisprudencia relevante y seleccionada que, para estos efectos, es aquella emanada por la Excelentísima Corte Suprema de Justicia.

Los objetivos de este trabajo serán principalmente: a) Vislumbrar la forma de interpretación que ha sostenido el máximo tribunal del país en los casos que se ha aplicado la nulidad de derecho público, en relación a su prescripción, causales y legitimarios, b) Comprender si existe un criterio unificado de la aplicación de esta acción constitucional, c) Investigar en el Derecho comparado las características de la nulidad de derecho público y d) Señalar algunas conclusiones.

# CAPÍTULO I:

## ASPECTOS GENERALES

### 1. Normativa y Principio de Juridicidad

Para iniciar esta memoria, y comprender las bases e importancia de la nulidad de derecho público, debemos remitirnos a nuestro texto constitucional y examinar las normas fundantes de tal institución, que resultan ser, al mismo tiempo, aquellas que consagran el “principio de juridicidad”, a saber, los artículos 6º y 7º de nuestra Carta Magna.

*“Artículo 6º.- Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la Republica.*

*Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.*

*La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.”*

*“Artículo 7º.- Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.*

*Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.*

*Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”*

De esta forma, podemos definir el principio de juridicidad, con palabras del Profesor Soto Kloss, como “la sujeción integral a Derecho de los órganos del Estado tanto en

su ser como en su obrar”<sup>1</sup>. Dicho principio está consagrado, tanto en el artículo 6º inciso primero, como en el artículo 7º inciso primero y segundo.

Lo más importante para nosotros, de lo señalado anteriormente, es que la nulidad de derecho público estaría consagrada en el inciso tercero del artículo 7º de nuestra Carta Fundamental, cuando esta indica que “todo acto en contravención a este artículo es nulo”. Este inciso es el punto de inicio de una larga discusión doctrinaria sobre su interpretación, como también, la norma fundante para la jurisprudencia al momento de aplicar la nulidad de derecho público.

## **2. Tesis Clásica**

Esta tesis fue desarrollada en los trabajos de los profesores Eduardo Soto Kloss<sup>2</sup> y Gustavo Fiamma Olivares<sup>3</sup>, en la cual postulaban, luego de un análisis literal del artículo 7º de nuestra Constitución Política, que esta nulidad vendría a ser una verdadera sanción hacia los actos dictados en contravención del principio de juridicidad.

La importancia de esta nulidad radica en servir, según señala el profesor Soto Kloss, de “piedra angular” del ordenamiento jurídico chileno, toda vez que permite dar eficacia al principio de juridicidad y permitir un pleno Estado de Derecho.

De estos estudios, los autores logran vislumbrar ciertas características de la nulidad de derecho público y de la acción de nulidad de derecho público.

En relación al primer tópico, señalan las siguientes características fundamentales:

### a) Esta nulidad opera de pleno derecho

---

<sup>1</sup> SOTO K., E. 1996. Derecho Administrativo. Bases Fundamentales. El principio de juridicidad t. II. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile. p.24

<sup>2</sup> SOTO K., E. op. cit.,

<sup>3</sup> FIAMMA O., G. 1986. “La acción constitucional de nulidad: un supremo aporte del constituyente de 1980 al Derecho Procesal Administrativo. Revista de Derecho y Jurisprudencia 83(3).

Que esta nulidad opere de pleno derecho significa que, si un acto estatal infringe el principio de juridicidad, es indudablemente nulo y, por tanto, este acto carece de validez jurídica. Debido a esto, el acto no ingresaría al ordenamiento jurídico, haciendo un “guiño” hacia la inexistencia de tal acto. Además, esta nulidad es una sanción que opera por sí misma, de pleno derecho y, por tanto, la declaración judicial que se busca al interponer la acción es solo para generar una certeza jurídica al respecto.

b) Es una nulidad insaneable

Al señalar que la nulidad es insaneable significa que no existe una forma en que, posterior a la dictación del acto nulo, este pueda ser dotado de validez, por tanto, no se puede sanear o convalidar. Vinculándolo con el anterior punto, no se puede sanear algo que no existe, calidad que tendría para estos autores el acto sancionado con la nulidad de derecho público.

c) Es una nulidad imprescriptible

Que esta nulidad sea imprescriptible significa que no es susceptible de sanearse por el transcurso del tiempo.<sup>4</sup>

En relación al segundo tópico, esto es, respecto a la acción de nulidad de derecho público, convergen en las siguientes características:

- a) Esta tesis señala que la naturaleza jurídica de esta acción es de carácter Constitucional, al estar basada en distintos artículos de la Constitución Política de la República. Estos son, el artículo 7º inciso tercero; 19º nº3 (en relación a la defensa jurídica); 73º inciso segundo (en relación al principio de Inexcusabilidad).
- b) Es una nulidad que produce efectos “erga omnes”, ya que la ineficacia del acto opera para todos.

---

<sup>4</sup> SOTO K., E. op. cit., p.176

- c) La competencia para el conocimiento de esta acción recae sobre los tribunales ordinarios de justicia, basándose en el artículo 73 de nuestra Carta Fundamental.
- d) El procedimiento aplicable, por regla general, será el juicio ordinario de mayor cuantía, presentando la salvedad en casos que se requiera algún tipo de declaración pecuniaria, en contra de la administración, en donde las reglas aplicables al procedimiento serán las del juicio especial de hacienda. Además, se admiten medidas cautelares, sean prejudiciales o no, con el fin de asegurar los resultados del juicio, asimismo se acepta la precautoria “innominada” de suspensión del decreto o resolución que se estime viciada de nulidad.<sup>5</sup>

### **3. Críticas a la Tesis Clásica**

#### **i. Crítica de Jorge Reyes Riveros<sup>6</sup>**

Esta crítica se constituye indicando que, en la realidad, no existen en nuestro ordenamiento suficiente cantidad de normas para generar una teoría tan acabada de la nulidad de derecho público, tal y como se plantea en la tesis clásica, toda vez que las normas presentes en el derecho nacional son sumamente difusas, de difícil interpretación y hasta contradictorias si se estudian con detención.

Con respecto a la tesis clásica, señala las siguientes críticas:

En relación al carácter “ipso iure” que le atribuye la tesis clásica a la nulidad de derecho público, Reyes Rivero plantea una clara oposición, debido a una distinta interpretación del artículo 7º de la Constitución, señalando que tal norma no se puede examinar de una forma aislada, y por tanto, se debe realizar una interpretación de manera sistemática, vinculándola con el inciso 3º del artículo 6º de la Constitución, el cual señala de forma clara, que se encomienda a la ley la

---

<sup>5</sup> SOTO K., E. op. cit., p.193

<sup>6</sup> REYES R., J. 1998. La Nulidad de Derecho Público, 1ª Ed., Santiago de Chile, Conosur.

regulación de las sanciones que generará la infracción al principio de juridicidad, por tanto, se entiende que una ley regulará, de una manera específica, el tipo de sanciones que generan estos actos, por ende, no se puede inferir tal nulidad de pleno derecho.

Siguiendo este mismo hilo de ideas, es importante señalar que existen otras disposiciones de la Constitución Política de la República que podemos interpretar y concluir en que no siempre una transgresión al principio de juridicidad genera una nulidad de pleno derecho. Por ejemplo, el artículo 12 de nuestra Carta Magna nos dice lo siguiente, en lo relativo al reclamo por pérdida de nacionalidad:

*“La persona afectada por acto o resolución de autoridad administrativa que la prive de su nacionalidad chilena o se la desconozca, podrá recurrir, por sí o por cualquiera a su nombre, dentro del plazo de treinta días, ante la Corte Suprema, la que conocerá como jurado y en tribunal pleno. La interposición del recurso suspenderá los efectos del acto o resolución recurridos.”*

En este artículo se señala que el acto pernicioso se reputa válido hasta que una declaración judicial lo anule. Además, cuando la sanción querida por el constituyente es la nulidad de pleno derecho, este lo señala de manera expresa, como es el caso del artículo 94, inciso tercero, de nuestra Carta Fundamental, en lo relativo a los decretos supremos impugnados ante el Tribunal Constitucional:

*“(...) En el caso del N° 16° del artículo 93, el decreto supremo impugnado quedará sin efecto de pleno derecho, con el solo mérito de la sentencia del Tribunal que acoja el reclamo. No obstante, el precepto declarado inconstitucional en conformidad a lo dispuesto en los numerales 2, 4 ó 7 del artículo 93, se entenderá derogado desde la publicación en el Diario Oficial de la sentencia que acoja el reclamo, la que no producirá efecto retroactivo. (...)”*

En este artículo se indica que, en los casos de decretos supremos impugnados ante el Tribunal Constitucional, estos serán nulos de pleno derecho, con el solo mérito de la sentencia que acoja el reclamo.

Para Reyes, la forma preferida de hacer efectiva esta nulidad de derecho público es mediante la potestad invalidatoria de la Administración. Lo cual presenta una diferencia sustancial con la tesis clásica, toda vez que se le resta del conocimiento de esta materia a los Tribunales Ordinarios de Justicia, pasando a su competencia exclusiva al ente Administrador. Junto con esto, no existe una normativa que habilite a la Administración a accionar de nulidad ante los Tribunales Ordinarios de Justicia, por lo tanto, la única vía para ejercer la nulidad es por la vía invalidatoria.

## ii. Crítica de Pedro Pierry Arrau<sup>7</sup>

Esta crítica, surge de la base de que todos los actos de la administración van dotados de una presunción de legalidad o de legitimidad, por tanto, el acto es válido hasta que se señale lo contrario. En palabras del profesor Pierry “el efecto de la anulación del acto administrativo no puede ser el de la nulidad absoluta o por lo menos podría ser discutible (...). El juez no constata ninguna nulidad: el juez tiene que anular el acto. El acto existe, el juez lo anula, no lo constata.”<sup>8</sup> Esto nos demuestra una postura de clara contradicción con la nulidad de pleno derecho planteada en la tesis clásica.

En otro punto, con relación a la imprescriptibilidad que señala la tesis clásica, para el profesor Pierry rige el principio de certeza de los actos administrativos, por lo tanto, a la luz del derecho comparado, la acción de nulidad de derecho público debe ser prescriptible. El método que utiliza para llegar a tal prescriptibilidad es tener a consideración las normas del Código Civil, entendiendo que se debe sujetar a las reglas que, en forma general, rigen la declaración de derecho (juicios declarativos).

---

<sup>7</sup> PIERRY A., P., 1993-1994. Nulidad en el Derecho Administrativa. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso 11.

<sup>8</sup> PIERRY A., P. op. cit., p. p95-96

En correlación a lo planteado por el profesor Reyes, Pierry también indica que una importante vía de manifestación de la nulidad de derecho público es la potestad invalidatoria de la Administración.

### **iii. Crítica de Jaime Jara Schnettler <sup>9</sup>**

Esta crítica es una de las que se ha generado más recientemente, incluyendo derecho comparado y la nueva normativa vigente, en donde el profesor Jara realiza un análisis crítico de la tesis clásica, como también, nos señala ciertas opiniones de las críticas anteriormente señaladas.

Para el profesor Jara la nulidad de pleno derecho es un “mito jurídico”, entendiéndose como un concepto o idea que carece de apoyo en la realidad, pero que de igual manera se aceptan por la comunidad jurídica. De esta forma, señala que este tipo de nulidad es contraria a una importante parte de nuestro ordenamiento jurídico, refiriéndose a nuestra normativa civil, en donde se hace una expresa mención a que, en tal sistema, solo existen nulidades judicialmente pronunciadas. Además, esta nulidad de pleno derecho es una errónea asimilación conceptual, ya que una correcta interpretación de los preceptos de nuestra normativa da como resultado que el artículo 7º, de la Constitución Política de la República, señala que solo existirían “anulabilidades”.

Es importante destacar que el profesor Jara indica claramente que la nulidad de derecho público no es inexistencia y, por tanto, el acto si produce efectos, solo que no debiese por ser nulo, pero si nace a la vida del derecho. De esta forma, y siguiendo este orden de ideas, el acto que presentan este vicio es anulable, y es necesaria esa declaración de nulidad para que el acto deje de ser eficaz o deje de producir efectos.

Con relación a su imprescriptibilidad, el profesor Jara nos dice que esta característica está fundamentada en dos argumentos: a) inexistencia del acto y b)

---

<sup>9</sup> JARA S., J. 2004. La nulidad de derecho público ante la doctrina y la jurisprudencia. Santiago de Chile, Editorial Libromar.

principio de supremacía constitucional. Contra el primero, se demuestra su claro rechazo, debido a una mala asimilación de una foránea idea como la inexistencia. El segundo, también lo rechaza, debido a que no se puede suponer que, en base a este principio, exista un indicio que nos lleve a que el constituyente está a favor de la perpetuidad de las acciones que permitan sancionar con nulidad los actos de la administración. Sin embargo, existe una alteración, que es cuando se ejerce la nulidad de derecho público a modo de excepción, en esta situación es imprescriptible.

En otro punto, el profesor Jara nos señala que, compartiendo la visión con la tesis clásica, su competencia está radicada en los Tribunales Ordinario de Justicia y, en relación a su procedimiento, se aplica supletoriamente las reglas del Juicio Ordinario de Mayor cuantía. Lo anterior, con la misma salvedad señalada por el profesor Soto Kloss, esto es, que cuando el demandado es el Fisco, rigen las normas del Juicio de Hacienda.

En torno a la legitimación activa de la acción, es contrario a la amplitud de legitimarios que consideraba la tesis clásica para enervar esta acción, restringiendo esta última a la llamada “legitimación activa objetiva”, que dice relación con aquellos que tienen un derecho subjetivo o interés cualificado en la anulación del acto, no una mera expectativa.

Jara fundamenta su tesis principal mediante la “validez sucesiva” del acto administrativo, debido a que la doctrina actual respalda la posibilidad, y necesidad, de acoger la existencia de estos actos administrativos, aunque aquellos estén viciados de ilegalidad. En este punto, se entiende validez sucesiva como “aquella que el acto adquiere con posterior a su emanación, aun cuando este hubiere presentado vicios o defectos de origen”<sup>10</sup>. De esta forma, crítica la tesis clásica debido a que ella simplemente se fija, a la luz de la interpretación del artículo 7º inciso 3 de la Carta Fundamental, en que sea conforme a Derecho y no tenga vicios en su emanación. En cambio, esta validez sucesiva permite enmarcarse en una situación más práctica y concreta, no solo formalista. Por tanto, se debe a tener en

---

<sup>10</sup> JARA S., J. op. cit., p. p.178

consideración una serie de factores, como por ejemplo “el trascurso del tiempo; la confianza generada por el acto en los destinatarios y terceros; o la función que desempeña ese contenido en el contexto de otras situaciones subjetivas que pudieren haber originado”<sup>11</sup>.

Con la dictación de la Ley N.º 19.880, la idea de la validez sucesiva encontró distintos artículos que permiten una clara aplicación de este concepto, consagrando situaciones como, por ejemplo, la “potestad de subsanación” en su artículo 13, en este sentido, su inciso segundo señala lo siguiente:

*“(…) El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado. (…)”*

Señalando expresamente que los vicios de procedimiento solo acarrearán la invalidez del acto administrativo cuando este recae en algún requisito considerado esencial para el mismo.

Y, en su inciso tercero, señala lo siguiente:

*“(…) La Administración podrá subsanar los vicios de que adolezcan los actos que emita, siempre que con ello no se afectaren intereses de terceros.”*

Señalando que la Administración podrá subsanar los vicios que adolezcan los actos que esta emita, pero siempre que con esto no se afecten intereses de otras partes.

De esta forma, analizado el artículo 7º de la Constitución Política de la República, el profesor Jara postula que la idea de conservación de los actos administrativos es armoniosa con el requisito constitucional de la legalidad de los actos estatales, toda vez que esta le encarga a la Ley las formas que debe tener el acto administrativo junto con las sanciones que acarreen sus vicios. Lo anterior, interpretándolo en conjunto con el principio de relatividad, nos da a entender que no siempre los vicios acarrearán la nulidad de los actos.

---

<sup>11</sup> JARA S., J. 2004. op. cit. p179.

En otro punto, especiales palabras sostuvo el profesor Jara para la consagración de la potestad invalidatoria de la administración, señalada en el artículo 53 de la Ley N.º 19.880, a saber:

*“Artículo 53. Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.*

*La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.*

*El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.”*

Esta normativa permite una materialización clara de la nulidad de derecho público, pero que concurre solo para los órganos administrativos regulados por esta ley. Además, contiene claramente un procedimiento de revisión ordinario, con reglas específicas: el juicio sumario.

## CAPÍTULO II:

### Análisis de sentencias

En este capítulo se procederá a realizar una síntesis, derivada de un análisis de sentencias seleccionadas, examinando las siguientes características de la nulidad de derecho público:

1. Prescripción
  - a) De la acción de nulidad
  - b) Efectos patrimoniales del acto
2. Causales
3. Legitimación activa

#### **1. Prescripción**

Según la tesis clásica, la acción de nulidad de derecho público es una, y como tal, es imprescriptible, como se pudo apreciar anteriormente en el capítulo I de este trabajo. La crítica más actual, la del profesor Jara, nos señala lo contrario, esto es, que la acción no es imprescriptible y que, al no tener normas específicas sobre la prescripción de la nulidad de derecho público, debemos atenernos a las reglas generales de prescripción contenidas en el Código Civil, por lo tanto, debemos tratar esta nulidad constitucional a la luz de las normas del derecho privado.

Esta crítica fue realizada en el año 2004, por lo que a continuación podremos apreciar qué es lo que ha señalado la jurisprudencia de nuestros tribunales.

La primera sentencia importante en la materia es la dictada con fecha 28 de junio de **2007** por la Excm. Corte Suprema, en causa Rol N° 1203-2006, caratulado “Eyzaguirre Cid German con Fisco de Chile”. Esta causa es rechazada debido a que se señala que la acción está prescrita. Lo importante de esta sentencia es el ejercicio que realiza la Corte, que se traduce en un verdadero “levantamiento de

velo” de la acción enervada, en donde, señala la Corte Suprema, en su **considerando décimo**, que existen dos tipos de acciones: “Las acciones encaminadas únicamente a conseguir la nulidad de un acto administrativo y aquéllas 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 (...). 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 a favor del demandado, la indemnización de perjuicios en lo específico”. Siguiendo esta línea argumentativa, la Corte señala que estas últimas “(las) acciones declarativas de derechos o también denominadas de “plena jurisdicción”, de claro 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 (...)” de esta forma, es la primera sentencia que nos denota la idea de que existen dos tipos de acciones, una que se infiere que tiene una importante característica de ser imprescriptible, en referencia a la acción de nulidad de derecho pública pura, y otra de eminente característica prescriptible, aquella que tiene interés patrimonial, que se rige por la reglas generales del Código Civil.

Siguiendo este lineamiento, y profundizando más en el tema, la Excma. Corte Suprema, en sentencia de 25 de enero de **2011**, en causa Rol N° 144-2009, caratulado “Barahona Muñoz Luis con Fisco de Chile” señala en autos, en su **considerando noveno**, que existe una relación necesaria de interdependencia entre la acción de nulidad de derecho público y las acciones de naturaleza patrimonial, estas tienen un antecedente en común pero “nada se opone a que estén sometidas a estatutos jurídicos diferentes, de suerte que la primera de ellas pueda subsistir más allá de los plazos de prescripción o de caducidad que rigen respecto de las segundas”. De esta manera, la Corte reafirma la idea de que la nulidad de derecho público tiene como fin ulterior la observancia del principio de

juridicidad, y en razón de lo anterior, es que tal nulidad escapa de los plazos de prescripción del derecho privado, pero no así de sus efectos patrimoniales.

En sentencia de 4 de enero de **2013**, en causa Rol N° 5288-2010, caratulados “Droguett Inarejo Raúl Augusto con Ejército de Chile”, señala la Excma. Corte Suprema, mirando los criterios ya señalados, que el actor en autos, solicitando la nulidad de derecho público del decreto que negaba su reincorporación al ejército, de 1973, no persigue volver a ejercer funciones militares, sino que busca la responsabilidad patrimonial del Estado por la dictación de un acto administrativo ilegal, por tanto, en realidad tal solicitud de declaración de nulidad es para efectos de pedir se declare su derecho a ser indemnizado, quedando dentro de la idea de una acción declarativa de derecho. Otro punto distinto es la situación de que el acto pudo haber sido anulado puramente para fines de reincorporar al actor a las filas del ejército, situación posible y plausible, que pudo hacerse mientras fuera viable tal idea, en el hecho de poseer las cualidades y requerimientos para ejercer la actividad militar pero que, pasado más de 40 años, claramente no se denota esa intención. Por tanto, la acción estaba prescrita.

Este lineamiento es seguido en otras sentencias, como la de 8 de abril de **2013**, Rol 8867-2012, caratulado “*Gardilic Harasic Esteban y Otro con Empresa de Servicios Sanitarios*” en donde la Excma. Corte Suprema señala que en autos estamos ante una acción declarativa de derechos, más que una de nulidad, y ahondando más en la materia, señala en su **considerando duodécimo** “Que estas acciones declarativas de derechos o también denominadas de “plena jurisdicción”, de claro 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 sobre dicho instituto contempladas en el Código Civil (...). Es por ello que lo que en realidad prescribe no es la nulidad de derecho público, sino la acción declarativa de derechos a favor del particular. Efectivamente, la naturaleza misma de los derechos cuyo reconocimiento se solicita es siempre de carácter patrimonial y privado, aun cuando su fuente se encuentre en una nulidad de derecho público y, como tal,

sujeto a la posibilidad de extinguirse por el simple transcurso del tiempo. La ley no somete a un estatuto particular los efectos de un acto administrativo nulo, por lo que si compromete sólo la esfera patrimonial particular de un individuo debe regirse por las normas comunes generales existentes al respecto, y éstas son las contenidas en el Código Civil.” Por tanto, el análisis que realiza el sentenciador es que se debe analizar con sumo cuidado la verdadera intención del actor, en donde a final de esta inspección se podrá discernir cual es el objetivo de enervar la nulidad de derecho público. En el caso en comento, es que se le restituyan bienes y, por tanto, en realidad la nulidad ejercida esconde una acción de restitución, acción contemplada en nuestra normativa civil como una de carácter eminentemente patrimonial y, por tanto, tal acción está prescrita.

Similares direcciones siguen los fallos de 23 de abril de **2015**, en causa Rol N° 23434-2014, caratulado “Rojas Robledo, Eduardo con Fisco de Chile” de la Excma. Corte Suprema y de 14 de noviembre de **2016**, en causa Rol N° 45888-2016, caratulado “López Dubó, Ana María y otros con Fisco de Chile” de la Excma. Corte Suprema. En ambos casos se aplican mismos criterios para rechazar la demanda, el encumbramiento de una acción patrimonial dentro de la nulidad de derecho público. En el fallo de la Corte Suprema de justicia del año 2015, en su **considerando quinto**, nos señala claramente el marco legal que es aplicable en autos: “Que estas acciones declarativas de derechos o también denominadas de “plena jurisdicción”, de claro 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 sobre dicho instituto contempladas en el Código Civil, entre otras, a las disposiciones de sus artículos 2332, 2497 y 2514 (...)” .De esta forma, indica claramente las normas jurídicas en materia civil que fundamentan tal posición.

En sentencia de 28 de mayo de **2014** de la Excma. Corte Suprema, en causa Rol N° 17285-2013, caratulado “Flores Martínez Cynthia con Instituto de Normalización Previsional”, se sigue este lineamiento, señalando en su **considerando undécimo**, que la declaración de nulidad derecho público del caso en autos,

nuevamente, lleva aparejada un contenido patrimonial y, que tal contenido, es prescriptible. Ahondando más, en su **considerando decimotercero**, señalando que “Es por ello que lo que en realidad prescribe no es la nulidad de derecho público, sino la acción declarativa de derecho a favor del particular”.

Situación importante se da en sentencia de 7 de noviembre de **2012** de la Excm. Corte Suprema, en causa Rol N° 7750-2011, caratulado “Díaz Guajardo, Teresa con Fisco de Chile”, en donde el sentenciador hace una distinción, en su **considerando segundo**: “Que aun cuando la llamada acción de nulidad de derecho público deriva de las normas del artículo 6 y 7 de la Constitución Política de la Republica, que sólo previenen el deber de adecuación al Derecho, debe entendiéndose como una acción de carácter general, esto es, inespecífica, hábil para reclamar toda falta de validez por motivos sustantivos. De lo anterior se sigue que cuando el legislador ha regulado la materia de modo especial, por aplicación del artículo 13 de Código Civil ha de preferirse esta preceptiva (...)”. Esto genera, según lo señalado por el profesor Letelier, una jurisprudencia rara a luz de que “Una vez que se asienta esa jurisprudencia ya no tiene mucho sentido seguir sosteniendo, por ejemplo, que la acción de impugnación de los actos de la Superintendencia de Seguridad Social (que no posee a un contencioso especial) es imprescriptible mientras que la acción referida a los actos de la Superintendencia de Valores y Seguros prescribe en 10 días según lo establece el art. 46 de su ley orgánica. Nada podría explicar esta diferencia.”<sup>12</sup>

De lo señalado en este título, podemos destacar que la **acción constitucional de nulidad de derecho público en sí, para nuestros tribunales, es claramente imprescriptible**, así lo ha señalado sostenidamente la Excm. Corte Suprema. Indicando de manera muy específica que esta imprescriptibilidad es de la acción de nulidad pura, la que busca meramente la invalidación del acto. De esta forma, podemos demostrar a la luz de la jurisprudencia analizada, que es una característica sostenida en el tiempo.

---

<sup>12</sup> LETELIER, R. Presupuestos metodológicos para el análisis de la nulidad en el Derecho Administrativo, Ferrada, J.C. (ed.) La nulidad de los actos administrativo en el derecho. Santiago de Chile. Editorial LegalPublishing, 2013, pp. 26.

Ahora, se podría entender como un efecto básico de la nulidad el que el acto nulo se retrotraiga al punto en que este no se hubiese generado, por tanto, en situaciones de expropiación, como en el caso “*Gardilcic Harasic Esteban y Otro con Empresa de Servicios Sanitarios*”, mencionado anteriormente, la situación de declarar la nulidad del acto, generaría una retrotracción al punto en que nunca se realizó, y el efecto indiscutible de esto es que la propiedad vuelva al patrimonio del demandante.

Es en casos como este, cuando se indica la idea la prescripción de la acción “declarativa de derechos”, lo que en realidad realiza la judicatura es un análisis minucioso del objetivo de entablar la nulidad de derecho público. Es en este análisis que finalmente se demuestra que lo que existe, por parte de los demandantes, es la intención de amparar una acción de restitución en la imprescriptibilidad de la otrora acción constitucional.

Es importante destacar esta distinción que hace la judicatura, entendiendo que no hay una normativa que regule los efectos del acto nulo, por tanto, es el efecto del acto nulo que se viene a regir por la normativa de derecho privado.

## **2. Causales**

Antes de analizar las sentencias seleccionadas, debemos señalar que el fin último que posee nuestra acción constitucional de nulidad derecho público es la protección del principio de juridicidad, por lo cual, todos los actos de la administración deben tener a la vista los preceptos contenidos en el artículo 7 de la Constitución Política de la República, de lo contrario, caen en una ilegalidad. Estos preceptos, a saber, son los siguientes: previa investidura regular, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley, de esta forma, cuando no se cumplen las situaciones mencionadas, se habla de que estos actos son nulos.

En sentencia de 27 de octubre de **2011** de la Excma. Corte Suprema, en causa Rol N° 900-2009, caratulado “Benavides del Villar, René con Fisco de Chile”, señala en su considerando décimo sexto, cuando se refiere a la nulidad de derecho

público, de forma detallada cuales son las causales de tal nulidad, en donde nos dice lo siguiente: *“Por lo tanto, para que dicha forma de sanción pueda imponerse, esto es, para que se prive de efectos jurídicos a un acto de algún órgano del Estado es menester que éste hubiera actuado sin la previa investidura regular de su o sus integrantes, fuera de la órbita de su competencia, o que no se haya respetado la ley en lo tocante a las formas por ella determinada, o sin tener la autoridad conferida por ley; o también que se hubiera violado directamente la ley en cuanto a su objeto, motivos o desviación de poder; vale decir, debe haberse producido algún vicio que produzca la referida sanción”*.

Símil opinión se mantiene en sentencia de 1 de junio de **2012** de la Excma. Corte Suprema, en causa Rol N° 5225-2009, caratulado *“Ovalle Lecaros con Fisco de Chile, Servicio Agrícola y Ganadero y SERVIU”*. En autos, señala la Corte en su **considerando séptimo**, cuáles son las causales de la nulidad de derecho público. La importancia de esta sentencia, y bien lo señala Bocksang Hola es que *“(e)l fallo comentado permite articular una respuesta que a nuestro juicio es la correcta: el fondo y la finalidad del acto son integrantes de la validez del acto en razón del inciso segundo del artículo séptimo”*<sup>13</sup>.

Por lo tanto, la importancia de estos dos fallos es que la Corte ha generado una forma de conectar tanto el inciso primero como el inciso segundo del artículo 7° de la Constitución, generando una interpretación que amplía las causales en las que se puede aplicar la nulidad de derecho público.

En sentencia de 10 de enero de **2013** de la Excma. Corte Suprema, en causa Rol N° 11216-2011, caratulados *“Covarrubias Rodríguez Jorge con I. Municipalidad de Quilpué”* la corte hace suya las mismas causales mencionadas con anterioridad, pero agregando en su **considerando séptimo**, que la nulidad reviste *“el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, ella solo será procedente si el vicio es grave y esencial”*.

---

<sup>13</sup> BOCKSANG H. G. 2003. La ampliación de las causales de nulidad de derecho público por la Corte Suprema. Santiago de Chile. Fundación Libertad y Desarrollo. Sentencias Destacadas N°9, p. 312

Misma línea es seguida por la Exma. Corte Suprema en fallos de 20 de enero de **2011**, en causa Rol N° 3744-2010, caratulado “Vergara Ferreira María con Direcciones Reg. de Vialidad 8° Región”; en sentencia de 30 de enero de **2012**, en causa Rol N° 7530-2009, caratulado “CMET con Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones”; en fallo de 26 de marzo de **2013**, en causa Rol N° 5815-2011, caratulado “Aguilera Vera Luis Segundo con I. Municipalidad de La Unión.”; en fallo de 14 de marzo de **2013**, causa Rol N°1163-2012, caratulado “Aciaras Ordenes y Otra con I. Municipalidad de Copiapó” y en sentencia de 25 de septiembre de **2017** de la Excm. Corte Suprema, en causa Rol N° 100752-2016, caratulado “*Aguas Araucanía S.A con Fisco de Chile*”. Consagrando en estos fallos iguales causales para declarar la nulidad de derecho público.

En sentencia de 2 de septiembre de **2013** de la Exma. Corte Suprema, en causa Rol N° 2054-2013, caratulado “Hernández H Tomas con I. Municipalidad de Ranco” la Corte realiza un análisis más detallado de una causal en específico, en donde señala que la actuación de la Administración debe realizarse en la forma que esté prescrita por la Ley, por lo que su inobservancia genera un vicio eminentemente procedimental. Conforme al caso en comento, señala la Corte en su **considerando noveno**, que concurre la causal nulidad por cuanto “se produjo indefensión a los administrados, desde que la Ley contempla la ritualidad de notificación y publicación para permitir que estos formulen sus observaciones al proyecto. En este punto, la falta de publicación de los avisos de prensa en la forma prevista por la ley adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que se trataba de actos que afectaban a una cantidad indeterminada de personas”, en ese sentido, se puede señalar que existe un actuar ilegal de la Administración al momento de transgredir garantías procedimentales para/con los ciudadanos, privándole el ejercicio de sus derechos, por lo que, al omitir estas actuación se incurre en un actuar ilegal por parte de la Ilustre Municipalidad de Ranco, lo que acarrea una irrestricta aplicación de las disposiciones constitucionales de la nulidad de derecho público del acto.

En sentencia de 28 de mayo de **2014** de la Excma. Corte Suprema, en causa Rol N° 17285-2013, caratulado “Flores Martínez Cynthia con Instituto de Normalización Previsional”, la Corte Suprema viene a corregir una restringida interpretación de las causales aplicadas por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, señalando en su **considerando décimo** que “(...) los sentenciadores del grado efectivamente incurrieron en error al estimar que la nulidad de derecho público no puede sustentarse en una errónea aplicación de la Ley” señalando a continuación las causales anteriormente señaladas en este título, con las cuales eventualmente se puede invocar la nulidad de un acto administrativo.

En fallo de 27 de diciembre de **2017** de la Excma. Corte Suprema, en causa Rol N° 82459-2016, caratulado “Astaburuaga Suarez Patricio con Ministerio de Obras Públicas Dirección General de OO. PP”, la Corte en su **considerando quinto** se refiere específicamente al vicio de trasgresión a la Ley, señalado en dicha sentencia que este vicio “se configura cuando, entre otras hipótesis, el contenido del acto impugnado no concuerda con aquel que se ha previsto por la ley en cuya virtud se ha dictado”.

En base a la jurisprudencia analizada, podemos percibir una clara identificación de las causales que, según la interpretación de nuestros tribunales, pueden generar una nulidad de derecho público y dichas situaciones se han mantenido sin mayores cambios a lo largo de los años analizados en este trabajo.

Como se pudo apreciar, tal construcción se hace desde el principio de juridicidad, contenido en el artículo 7º inciso primero de la Constitución, del cual se desprenden tres causales: **1) Órganos sin la previa investidura regular; 2) Órganos fuera de su competencia; y 3) Que no se respeten las formas que prescribe la Ley.**

Se le suma a lo anterior la construcción generada bajo el inciso segundo del artículo 7º: **1) Órganos sin la autoridad conferida por la Ley; y 2) Situaciones que hubiera violado directamente la ley en cuanto a su objeto, motivos o desviación de poder.**

Estas cinco causales son las que la jurisprudencia, de manera reiterada, ha aceptado a la hora de accionar la nulidad de derecho público.

Es importante señalar también, para complementar este trabajo, que a la luz de la doctrina se le otorgado el siguiente contenido a cada una de estas causales:

a) La investidura irregular:

Señala el profesor Eduardo Cordero que “La investidura es un procedimiento en cuya virtud una persona o conjunto de personas asumen la calidad de titular dentro de órgano público. En este caso, debemos atender la titularidad en sentido amplio, ya sean esta permanente (titular en sentido estricto) o temporal (subrogante o suplente). Por tanto, en virtud de la investidura se entiende que los actos de una persona natural se entienden realizados y son imputables a una persona jurídica pública a la cual pertenece”<sup>14</sup>. De esta forma aquellos organismos que no hayan transcurrido por tal procedimiento que los dota de tal cualidad o facultad, es decir, que no hayan pasado por una investidura regular, caen dentro de esta causal.

b) Incompetencia:

Para la doctrina “(e)n sentido estricto, la competencia dice relación con la forma como la ley asigna y/o distribuye determinadas atribuciones entre órganos de la Administración del Estado, con el objeto de que en su ejercicio no se produzcan solapamientos y sea posible una mejor gestión y ejercicio de las mismas”<sup>15</sup>. Por tanto, estamos ante una incompetencia, cuando un determinado órgano de la administración del estado actúa fuera de la esfera de atribuciones que la ley le confiere.

c) Ausencia o ilegalidad de los motivos:

---

<sup>14</sup> CORDERO, E. La nulidad de los actos administrativos y sus causales. Ferrada, J.C. (ed.) La nulidad de los actos administrativo en el derecho. Santiago de Chile. Editorial LegalPublishing, 2013, p.197

<sup>15</sup> Ibíd. p. 198

En esta causal “(t)radicionalmente, los motivos o fundamentos son mencionados como elementos del acto administrativo haciendo un símil con la causa propia del ámbito civil”<sup>16</sup>. Esto está contemplado en la Ley N°19.880, en la obligación de la administración de fundamentar sus decisiones, por tanto, si se realiza un acto sin fundamentación, caería dentro de la esfera de las arbitrariedades que deben generar la ilegalidad, así como también, si el motivo detrás del acto administrativo reviste un carácter de ilegal.

d) Ilegalidad del objeto:

“(…) el objeto será ilegal como consecuencia de un vicio en los motivos, pero también puede ser posible que la ilegalidad solo recaiga en el objeto como consecuencia de una determinación que no guarda relación o coherencia con los motivos”<sup>17</sup>. De esta forma el objeto está íntimamente ligado a la motivación, dependiendo de este su ilegalidad, en situación de que si se aparta la motivación original o si está viciada tal motivación, debe proceder a la declaración de ilegalidad del objeto.

e) Desviación de poder:

“(…) se busca velar porque el acto administrativo no solo se dicte para satisfacer un fin de interés general, sino el fin público específico previsto por la ley”<sup>18</sup>. Esta causal lo que señala es que el acto administrativo puede estar motivado, puede estar dictado en miras del interés público, pero lo más importante es que se tenga como horizonte el fin público específico determinado por ley para tal acto, o para tal órgano que dictó el acto.

---

<sup>16</sup> Ibíd. p. 200

<sup>17</sup> Ibíd. p. 201

<sup>18</sup> Ibíd. p. 201

### 3. Legitimación activa y pasiva

Antes de analizar las sentencias seleccionadas, debemos hacer una mención a dos artículos importantes, utilizados comúnmente por la jurisprudencia, para señalar la fundamentación en la legitimidad de las acciones: el primero, es el artículo 38º inciso 2º de la Constitución Política de la República, el cual señala que *“cualquier persona que haya sido lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, puede demandar ante los tribunales que determine la ley”*, que es de donde se desprende la idea de la lesión de un derecho, subjetivo por lo demás, como legitimación para accionar la jurisdicción; el segundo, el artículo 19º numeral 3 de nuestra Carta Fundamental, en donde se señala *“la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”* y *“toda persona tiene derecho a defensa jurídica”* del cual la jurisprudencia ha señalado que se desprende, de manera implícita, la idea de que el ordenamiento jurídico, además de los derechos propiamente tales, confiere cierta protección a los “intereses legítimos”.

Desde un comienzo, podemos ver una tendencia en el análisis de las sentencias seleccionadas, como por ejemplo, en sentencia de 28 de agosto de **2008** de la Excma. Corte Suprema, en causa Rol N° 3011-2006, caratulados *“Agrícola Forestal Reñihue Limitada con Cubillos Casanova, Juan Carlos y Fisco de Chile”* en donde se solicitaba la nulidad del Decreto Exento N°555 del Ministerio de Bienes, situación que fue rechazada finalmente por la Corte. Señalaba el actor que su parte tenía un interés, de carácter amplio, el cual era vivir bajo el imperio del derecho y, que tal situación, es motivación suficiente para legitimar la demanda. Junto con esto, en los hechos, se indica que en este contexto se produce la expropiación de un terreno, que es vendido a un tercero que no cumplía los requisitos para adquirirlos, mientras que actor si los cumplía. En este sentido, señalaba la Corte, que debía ser rechazada tal demanda por carecer el actor, en este caso, de legitimación activa para enervar la acción, toda vez que lo que se intenta anular es un acto administrativo, de evidente efecto particular y, que tal acción, no afecta de algún modo un derecho subjetivo, ni afecta alguna situación de interés. De esta forma, se puede delimitar claramente cuáles son las

situaciones en que la Corte admite que se da una legitimación activa en la demanda: derechos subjetivos o intereses legítimos.

Este lineamiento es seguido en sentencia de 16 de octubre de **2008** de la Excm. Corte Suprema, en causa Rol N° 1428-2007, caratulada “*Sociedad Visal Ltda. con Empresa Portuaria de Arica*” en donde se solicitó la nulidad de derecho público de la Licitación Internacional del Frente de Atraque número uno, que se rechazó finalmente por carecer el actor de legitimidad activa. En este punto, la Corte señala que para tener la legitimación activa, esto es, para accionar la nulidad de derecho público, el presupuesto básico es que el actor tenga un “derecho subjetivo vulnerado”, por tanto, los sujetos deben ser afectados directamente por el acto administrativo. Otra forma, señala la Corte en su considerando **decimocuarto**, es tener un interés cualificado en la anulación que se solicita y, en ese sentido, se necesitan tres requisitos; debe ser legítimo, personal y directo. En este sentido, el interesado debe encontrarse en una situación en que el ordenamiento jurídico ampare su pretensión y que le afecte “en su esfera personal de manera directa y determinante”. Esto, viene a restringir, y en gran manera, el concepto de “interés legítimo”. Más aún cuando en autos el actor, a la luz de un pensamiento racional, demostraba ser un claro interesado en la licitación realizada.

También se sigue este lineamiento restrictivo en sentencia de 22 de junio de **2009** de la Excm. Corte Suprema, en causa Rol N° 5553-2007, caratulada “*Sky Service S.A con Fisco de Chile*”, donde se solicitaba la nulidad de derecho público del acuerdo adoptado por el Consejo de la Junta de Aeronáutica Civil que considera a Aerolíneas Austral Chile S.A como empresa de aeronavegación chilena. Señalaba el actor que este era titular de la acción de nulidad de derecho público, toda vez intervino en los procedimientos administrativos que precedieron al acuerdo que se quiere anular, admitiéndose como interesado en tal proceso y, por tanto, no puede negarse tal calidad en sede jurisdiccional. Este fallo rechaza tal petición sobre la base de que al actor le falta legitimación para iniciar esta acción, atendiendo a que no existe un derecho lesionado o un interés legítimo en el resultado del juicio, señalando que lo que existe es solo una mera expectativa. Esta restricción que

viene a imponer la jurisprudencia es del todo cuestionable, ya que el actor en este caso tiene un claro interés en la declaración de nulidad del acto, al momento de ser esta una empresa competidora, con la cual compartirán mismo espacio geográfico y aeronáutico en el desarrollo de sus actividades comercial y, más aún, cuando el actor fue un interviniente del procedimiento administrativo, sin objeción de las partes involucradas.

Misma interpretación es seguida por la Excma. Corte Suprema en fallos de 20 de enero de **2011**, en causa Rol N° 3744-2010, caratulado “Vergara Ferreira María con Direcciones Reg. de Vialidad 8° Región y de 28 de mayo de **2012**, en causa Rol N° 9352-2009, caratulado “I. Municipalidad de Renca con Fernández Chaparro Carlos”. Reiterando la necesidad de un derecho lesionado o un interés legítimo protegido por el ordenamiento jurídico.

En sentencia de 30 de noviembre de **2012** de la Excma. Corte Suprema, Rol N° 598-2010, caratulado “*Federación Aérea de Chile con Fisco de Chile*”, se ahonda más en el concepto de “interés legítimo”. En este caso, señala la Corte, realizando un análisis de lo dispuesto en el estatuto de tal Federación, que este colectivo está ideado con el objetivo de “fomentar, dirigir y coordinar las actividades de la aviación civil no comercial y deportiva”, por tanto, tienen un interés en la existencia de una infraestructura que apoye dicha actividad y, en este sentido, lo que se intenta impugnar es un acto que se enmarca dentro de un proceso que significaría el cierre del Aeródromo de Los Cerrillos, dejando sin infraestructura a la federación para cumplir su objetivo. Así las cosas, razonan los sentenciadores, en su **considerando decimo**, que este acto “*afecta a la federación demandante en cuanto dicho organismo tutela y fomenta los intereses de la Aviación en Chile, por lo que cuenta con interés legítimo para accionar*”. Finaliza esta argumentación en su considerando **décimo tercero** señalando que “*el organismo demandante tiene un evidente interés jurídico colectivo en evitar que sean modificadas las normas de planificación urbanísticas (...)*”. En este punto, podemos apreciar una construcción de una interpretación más amplia de la idea de “interés legítimo”, interpretación que permite al actor ser un legitimado activo para enervar la acción

constitucional de nulidad de derecho público, al punto de analizar los fines ulteriores de tal colectivo, en pos de ver la motivación de tal acción que buscaba decretar nulo el acto administrativo.

En sentencia de 18 de enero de **2013** de la Excma. Corte Suprema, en causa Rol N° 673-2011, caratulado “San Martín Almonacid Luis con I. Municipalidad de San Antonio” la Corte ahonda más el tema de la titularidad activa, desarrollando la siguiente argumentación en su **considerando noveno**, indicando que “Será titular activo quien exhiba pertenencia directa e inmediata a su respecto, de la acción que deduce (...) Cierto es que el ejercicio de la acción es un derecho a todos garantizado. (...) Nada impedirá que el tribunal desmerezca el intento, cuando manado de quien causalmente ajeno”. Por tanto, es el juez quien está facultado para revisar si algo vincula de manera directa e inmediatamente al pretendiente de la acción enervada. Finalizando, los sentenciadores señalan en su **considerando décimo segundo** que “la “falta de interés” no es un hecho, sino una opinión, un juicio de valor, una calificación”.

En sentencia de 21 de noviembre de **2016** de la Excma. Corte Suprema, en causa Rol N° 46532-2016, caratulado “Aguas del altiplano S.A. con Dirección General de Aguas” se señalan similares preceptos sobre la importancia de indicar de qué forma se configura legitimación activa de los actores.

Otro tema es tratado en sentencia de 14 de abril de **2015**, en causa Rol N° 30323-2014 de la Excma. Corte Suprema, caratulado “Alarcón Araneda Benito y otros con I. Municipalidad de Santiago”, en donde la Corte se refiere a la legitimidad pasiva de la acción. Debemos señalar primero, que puede existir la figura de una falta de legitimación o legitimación incompleta, que sucede en los casos en que existe más de un sujeto afectado por una pretensión y no se hace el llamamiento a alguno de ellos. En este sentido, señala la Corte en su **considerando quinto** que “una acción de nulidad de derecho público cuyo objeto es la anulación de un acto administrativo que constituyó derechos a favor de terceros, resulta claro que la demanda debe ser dirigida tanto contra la autoridad que emitió el acto como contra las personas o cuyos derechos o intereses pudieran quedar afectados por

la pretensión del demandante. Si falta alguno de ellos, la relación procesal será defectuosa y el juez no podrá entrar a pronunciarse sobre el fondo del asunto”. Finaliza en su **considerando noveno**, indicando que “arribar a una conclusión contraria significaría no otorgarle al sujeto excluido la oportunidad de defensa”. De esta forma, la Corte distingue dos situaciones: La primera, aquellas en que se acciona la nulidad constitucional de derecho público para anular actos que afecten a un particular en específico; la segunda, aquellos actos que generan derecho en terceros, en los cuales esos terceros son legitimarios pasivos. Mismo criterio es señalado en fallo de 30 de octubre de 2017, de la Excma. Corte Suprema, en causa Rol N° 1756-2017, caratulados “Fuentes de la Sotta, José Antonio con Fisco de Chile y otros”.

En fallo de 27 de diciembre de **2017** de la Excma. Corte Suprema, en causa Rol N° 82459-2016, caratulados “Astaburuaga Suarez Patricio con Ministerio de Obras Públicas Dirección General de OO.PP”, la Corte se refiere a ambas legitimaciones, en materia de la legitimación pasiva ocupa similar argumentación en su considerando sexto a la sentencia anteriormente vista, mientras que en relación a la legitimación activa, señala, en su **considerando séptimo** que “en la especie aparece satisfecha por quien ha incoado el proceso de nulidad de derecho público, toda vez que resulta evidente que con la constitución de los derechos de aprovechamiento de aguas subterráneas, el nivel del recurso hídrico del acuífero al cual acceden dichos derechos, disminuye en desmedro de quienes tienen constituidos también derechos sobre el mismo (...)”.

Al análisis de las sentencias seleccionadas podemos ver cómo se desarrollan las ideas de legitimación activa y pasiva en la acción constitucional de nulidad de derecho público.

Con respecto a la legitimación activa, nuestros tribunales han sido claros, se deben dar dos situaciones para que esta sea aceptada:

- 1) Debe existir un derecho subjetivo lesionado por la Administración.
- 2) Debe existir un interés legítimo en el pleito.

Este interés, a la luz de la jurisprudencia analizada debe reunir taxativamente las siguientes características:

- a. Ser legítimo
- b. Ser personal
- c. Ser directo

En este mismo sentido, si bien dicha interpretación es bastante restrictiva, en el caso de “*Federación Aérea de Chile con Fisco de Chile*” es importante, como un antecedente, el estatuto de dicha federación, toda vez que permite apreciar por parte de los sentenciadores el motivo ulterior de enervar tal acción y, de esta forma, proceder a definir si se está presente ante una legitimación activa por parte del demandante. Lo que, a fin de cuentas, permite ampliar la legitimación activa de dicha acción.

En relación a la legitimación pasiva el sentenciador ha sido claro en distinguir dos situaciones posibles:

- 1) El acto que se busca anular es generado por una autoridad, pero produce efectos solo en la persona legitimada.

En dicha situación solo se debe enervar en contra de la autoridad que emitió el acto, para generar la relación procesal correcta.

- 2) El acto que se busca anular genera derechos a terceros.

En este caso, los legitimados pasivos son el órgano que dictó tal acto administrativo y aquellos terceros a los cuales la declaración de nulidad del acto en cuestión afecta sus derechos. De esta forma, se debe enervar la acción contra la autoridad y los terceros, para generar la relación procesal correcta.

Esta es la forma en que la jurisprudencia ha interpretado la normativa legal al momento de determinar las legitimaciones procesales en relación a la acción constitucional de nulidad de derecho público.

## CAPITULO III:

### Análisis del Derecho Comparado

#### 1. Derecho español

En la normativa legal de España se produce una situación muy distinta a la del ordenamiento jurídico de Chile, toda vez que existe una clara distinción y consagración de la nulidad de pleno derecho y de la anulabilidad. Estas están contempladas en los artículos 47 y 48, respectivamente, de la Ley 39/2005 de 1 de octubre, sobre Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señalando expresamente las causales en las cuales recaen tales sanciones.

**“Artículo 47. Nulidad de pleno derecho.**

1. *Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:*
  - a) *Los que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional*
  - b) *Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.*
  - c) *Los que tengan un contenido imposible.*
  - d) *Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.*
  - e) *Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.*
  - f) *Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.*

- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.*
- 2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*

**“Artículo 48. Anulabilidad.**

- 1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.*
- 2. No obstante, el defecto de forma solo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.*
- 3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del termino o plazo.”*

Del análisis del artículo 47, indicado precedentemente, podemos señalar que hay ciertas causales asimilables y/o análogas dentro de nuestro ordenamiento jurídico, a saber: 1) la falta de competencia del órgano; 2) la inobservancia del procedimiento legal establecido; y 3) aquellos que, en general, sean contrarios al ordenamiento jurídico. No existiendo así, a contrario sensu, sanción en nuestro ordenamiento para las siguientes causales: 1) Los que lesionen derechos que son susceptibles de amparo constitucional; 2) Los que tengan un contenido imposible; 3) Los que sean constitutivos de sanción penal o que sean generados como consecuencia de esta; y 4) Los actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

También, podemos analizar que no es un sistema cerrado, ya que lo contemplado en la letra g) del artículo 47, consagra una cláusula abierta que permite que una ley amplíe las causales mediante las cuales se sanciona con nulidad de pleno derecho.

En cuanto a la anulabilidad, que consagra en su artículo 48, es importante señalar que aquí es donde se contempla la idea de desviación de poder como potencial situación anulatoria de un acto administrativo. Junto con esto, también se indica, en su letra b) que los vicios de forma solo acarrear anulabilidad, cuando no se siguen preceptos señalados como esenciales o que causen indefensión los interesados, situación análoga a lo consagrado en nuestra normativa nacional. Finalmente, se señala en su letra c) que la inobservancia de los plazos legales solo trae aparejada la anulabilidad en los casos donde expresamente se consagre como sanción.

En torno a la legitimidad activa, se señala en su artículo 24.1 de la Constitución española que *“Todas las personas tienen derecho a obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”*. De esta forma, está consagrado de manera expresa la idea de tutelar tanto los derechos, como los intereses legítimos de las personas. Situación que difiere del escenario nacional al cual se llega a este resultado mediante una construcción doctrinaria y jurisprudencial.

Finalmente, Ricardo Concha señala que *“(r)especto del modelo comparado, se debe tener presente, a manera de reserva, que el derecho español consagra un régimen unitario para lo que en el derecho chileno se trata por separado, respecto de los tópicos de nulidad e invalidación administrativa, quedando reservado en el derecho chileno la primera expresión únicamente para la que se declara por tribunales”*<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> CONCHA, R. 2013 El desarrollo del régimen jurídico de la nulidad de derecho público. Revista de Derecho Vol. XXVI N°2 Diciembre 2013. P.99

## 2. Derecho alemán

En relación al derecho alemán, señala la “Ley Alemana de Procedimiento Administrativo”<sup>20</sup>, en su Sección 2, en relación a la firmeza del acto administrativo, las causales en que se genera una nulidad.

### **“Artículo 44. Nulidad del acto administrativo**

*(1) Un acto administrativo es nulo en la medida que se encuentra afectado por un vicio particularmente grave, y eso es evidente considerando razonable todas las circunstancias relevantes.*

*(2) Sin perjuicio de que las condiciones previstas en el apartado 1º se encuentren cumplidas, es nulo el acto administrativo.*

- 1. que fue dictado por escrito o por vía electrónica, pero no se encuentra identificada la autoridad administrativa que lo dicta;*
- 2. que en virtud de una norma, puede ser solamente dictado mediante la entrega de un documento pero que no corresponde a la forma establecida;*
- 3. que una autoridad administrativa dictó fuera de su competencia fundada por el Artículo 3, apartado 1º nº 1 sin estar autorizada para ello;*
- 4. que nadie puede por razones de hecho ejecutar;*
- 5. que requiere el cometido de un acto ilícito que constituye un tipo legal penal o de sanción administrativa;*
- 6. que viola las buenas costumbres*

*(3) Un acto administrativo no es nulo porque*

---

<sup>20</sup> Ley Alemana de Procedimiento Administrativo. Traducción Profesores Hermann-Josef Blanke, Evelyn Patrizia Gottschau y Pedro Aberastury. Colaboración: Konrad Scheuermann. [en línea: <http://aberastury.com/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/Ley-Alemana-de-Procedimiento-Administrativo-Version-Castellano-2.pdf>] [Consulta 16 de noviembre de 2020]

1. *las disposiciones sobre competencia en razón del territorio no han sido observadas, salvo que se trate de un caso del apartado 2, nº3;*
  2. *según el Artículo 20 apartado 1º primera frase, nº2 al 6 una persona excluida participo;*
  3. *una comisión que necesariamente debía cooperar por norma en el dictado del acto administrativo, no adoptó la resolución que estaba prescrita o que no estaba capacitado para tomar la resolución;*
  4. *la cooperación necesaria de otra autoridad administrativa, prevista por una norma, no se ha producido.*
- (4) *Si la nulidad afecta solo a una parte del acto administrativo, este es nulo en su totalidad cuando la parte nula es tan esencial que la autoridad administrativa no hubiere dictado el acto administrativo sin esta parte nula.*
- (5) *En todo momento la autoridad administrativa de oficio puede constatar la nulidad. A solicitud, se le debe constatar si el requirente tiene un interés legítimo en eso.”*

La interpretación de la nulidad a la luz del derecho alemán es más restrictiva, en donde se considera nulo el acto que carece de algún elemento jurídico esencial, y va más allá, señalando que tal caso solo procede en infracciones gravísimas a la ley, según lo señalado en el artículo 44.1.

De análisis de la normativa, es posible apreciar que en el derecho alemán se le da gran relevancia los vicios procedimentales, en donde recaen la mayoría de las causales de nulidad. De igual forma, es interesante que indiquen y consagren expresamente que circunstancias no generan una nulidad de los actos de la administración.

En relación a la legitimación activa de la nulidad también está regulado en su artículo 44.5, donde se señala que, para proceder la nulidad a

solicitud de parte, la administración debe constatar si el requirente tiene un interés legítimo en la declaración.

### 3. Derecho italiano

En el derecho italiano, en relación a la legitimidad activa para la enervación de las acciones jurisdiccionales, señala en su artículo 24 de la Constitución Italiana<sup>21</sup> que “*Todos podrán acudir a los tribunales para la defensa de sus derechos y de sus intereses legítimos*”. Por tanto, ambas situaciones están amparadas explícitamente de manera constitucional.

### 4. Derecho francés

En torno a la legitimación activa, el profesor Ferrada ha señalado, que en el caso del derecho francés, también posee una tendencia similar al derecho español, habilitando para actuar tanto a quien tengan un derecho subjetivo como un interés. Pero señala que “este interés, a juicio de esta misma doctrina, es un interés amplio, pero suficientemente caracterizado, incluyendo, al igual que en el derecho español, los interés patrimoniales y morales, directos e indirectos, actuales y futuros, individuales y colectivos.(...) es la existencia de un interés procesal, que se aleja de la titularidad de derechos subjetivos u otras posiciones jurídicas formales, para relacionarse con intereses públicos que atañen o impactan especialmente a ciertos particulares”<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Constitución de la República Italiana. [en línea: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ci1947.html> ] [Consultado 16 de noviembre de 2020]

<sup>22</sup> FERRADA, J. C. 2010 Nuevas restricciones a la nulidad de derecho público como proceso administrativo: una jurisprudencia interesante, pero inconsistente. Anuario de Derecho Público 2010. Universidad Diego Portales. Santiago de Chile. p. 199

## CONCLUSIONES

Podemos apreciar un claro alejamiento de la interpretación y aplicación de la teoría clásica, de la nulidad de derecho público, en la mayoría de los fallos emanados por nuestros tribunales superiores de justicia y, al mismo tiempo, un claro acercamiento hacia la interpretación planteada por el profesor Jara Schnettler, tomando en consideración la gran influencia de los cambios normativos que acontecieron en nuestro país, entre los cuales podemos encontrar, con mayor relevancia, la dictación de Ley N° 19.880 del año 2003.

Dicho eso, en primer lugar, del análisis realizado, la jurisprudencia de manera clara ha sostenido que la acción de nulidad de derecho público es imprescriptible. La controversia que se genera nace al momento de separar la nulidad declarada de los efectos que produce. Es en este punto en donde los tribunales superiores de justicia han aplicado las normas de prescripción civil en sus efectos, lo que genera una situación sumamente extraña, en que la declaración de nulidad del acto administrativo, al ser despojado de sus efectos, finalmente no generaría o no tendría un fin práctico.

En este sentido, es rescatable señalar que la jurisprudencia ha avanzado hacia una aplicación armoniosa de nuestro ordenamiento jurídico, lo que permite la aplicación de las reglas de prescripción civil en los efectos de los actos declarados nulos de nulidad de derecho público, basándose en el problema base de que no existe una ley que regule dicha materia.

También es importante señalar, que se ha llegado a un punto en que la judicatura realiza un análisis muy minucioso de la pretensión ulterior de quienes accionan la nulidad de derecho público, logrando discernir si existe como objetivo real una acción civil que intenta adquirir las cualidades de esta acción constitucional, lo que da como resultado, por ejemplo, que un procedimiento que se inició enervando la nulidad de derecho público, finalmente sea juzgado como una simple acción civil, indicando, posteriormente el sentenciador, que lo que realmente se

intenta realizar es subsumir la imprescriptibilidad de tal acción constitucional a la acción civil.

En segundo lugar, la jurisprudencia ha distinguido las características de los legitimarios activos y pasivos de la acción constitucional de nulidad de derecho público, resumiendo lo siguiente:

- 1) Legitimación activa, se deben dar una de estas dos situaciones:
  - a. Debe existir un derecho subjetivo lesionado por la administración.
  - b. Debe existir un interés legítimo en el pleito, este interés debe ser:
    - i. Legítimo
    - ii. Personal
    - iii. Directo
- 2) Legitimación pasiva:
  - a. El acto que se busca anular produce efectos solo en la persona legitimada. En este caso, se debe enervar la acción en contra de la autoridad que emitió el acto.
  - b. El acto que se busca anular produce efectos en la persona legitimada y genera derechos a terceros. Se debe enervar la acción contra la autoridad y los terceros.

En este sentido, es importante señalar que nuestro ordenamiento solo consagra la legitimación activa, según señala el artículo 38º inciso 2º de la Constitución Política de la República, esto es, cuando se genera la lesión de un derecho. Es la doctrina y jurisprudencia quienes han construido una interpretación más amplia que permite resguardar los intereses legítimos. Situación distinta del derecho comparado, en donde los ordenamientos jurídicos estudiados consagran de manera expresa el resguardo, tanto de los derechos lesionados, como de los intereses legítimos.

En tercer lugar, la jurisprudencia analizada ha señalado de manera clara las causales mediante las cuales se puede invocar la nulidad de derecho público, a saber: 1) Órganos sin la previa investidura regular; 2) Órganos fuera de su competencia; y 3) Que no se respeten las formas que prescribe la Ley. Se suman a

estos, la construcción generada por los tribunales superiores de justicia a partir de lo indicado en inciso segundo del artículo 7º de nuestra Carta Fundamental, que son los siguientes: 1) Órganos sin la autoridad conferida por la Ley; y 2) Situaciones que hubiera violado directamente la ley en cuanto a su objeto, motivos o desviación de poder. Estas causales, son señaladas como las únicas que nuestro ordenamiento jurídico consagra al momento de declarar la nulidad de derecho público.

Del análisis de derecho comparado, podemos ver distintas causales que consagran los ordenamientos jurídicos que permitirían una ampliación, bastante razonable por lo demás, de las causales contempladas en la normativa nacional, como por ejemplo: actos que tengan un contenido imposible; actos que sean constitutivos de sanción penal o que sean generados como consecuencia de esta; causales con fin eminentemente práctico que, a la evolución de vivir jurídico, permiten sancionar de nulidad de derecho público una cantidad mucho mayor de casos.

La falta de características particulares de esta acción, en distinción de otras, es una limitante que nuestro legislador, y por consiguiente la judicatura, le ha impuesto para su utilización, presentando restricción en sus legitimarios, sus causales, la utilización de las reglas procesales del juicio ordinario de mayor cuantía, entre otras, genera finalmente un debilitamiento de esta acción, a tal punto de hacerla ineficiente y finalmente que se ignore su aplicación.

Debemos entender que esta es una nulidad constitucional, consagrada para tutelar uno de los más importantes principios de un estado derecho, que es el principio de juridicidad, por lo tanto, la adopción de características presentes en el derecho comparado, por ejemplo, hacia lo contemplado en la legislación española, devengaría en consagrar de manera expresa sanciones de nulidad de pleno derecho. Si bien esta sanción significativa, guardaría proporcionalidad con el bien jurídico que busca tutelar (en un sentido de ilegalidad constitucional).

De esta forma, se debe iniciar un camino para dotar de cierta singularidad e importancia a esta acción constitucional de nulidad de derecho público, ya que analizando su estado actual, existe una cantidad bastante elevada de casos en que

esta es rechazada, lo que, en conjunto con su larga tramitación, finalmente se traducirá en que caerá en desuso, y se le privará de su función para la cual fue contemplada.

Finalmente señalar que, en razón de lo anterior, podemos ver como su infravaloración es reflejada en las escuelas de derecho, en relación al estudio y tratamiento que se le otorga a esta acción constitucional de nulidad de derecho público, la cual es analizada de forma superficial, denotando la poca importancia que actualmente posee en el mundo jurídico. Esta situación podría cambiar con pequeñas modificaciones en sus características, que permitan robustecerla y que pueda, finalmente, de manera eficiente y masiva, cumplir su cometido: tutelar el principio de juridicidad y el estado de derecho.

## BIBLIOGRAFIA

BELADIEZ R., M. 1994. La nulidad y anulabilidad. Su alcance y significación. Madrid, España. En Revista de Administración Pública N°133.

BARNES V., J. 1993. El procedimiento administrativo en el derecho comparado. 1ª Ed. Madrid, España. Civitas.

BARNES V., J. 1993. La justicia administrativa en el derecho comparado. 1ª Ed. Madrid, España. Civitas.

BOCKSANG H. G. 2003. La ampliación de las causales de nulidad de derecho público por la Corte Suprema. Santiago de Chile. Fundación Libertad y Desarrollo. Sentencias Destacadas N°9, pp. 299-314

CARMONA S., C. 2001. Los vicios del acto administrativo. La nulidad de derecho público. 2 partes, apuntes de clases. Facultad de derecho, Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

CASTILLO V., J. y ROMERO C., A. 2000. La nulidad de derecho público: Análisis de la jurisprudencia entre los años 1990 y 1999. Memoria de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho. 230p.

CORDERO, E. La nulidad de los actos administrativos y sus causales. Ferrada, J.C. (ed.) La nulidad de los actos administrativo en el derecho. Santiago de Chile. Editorial LegalPublishing, 2013, pp. 189-207.

CORDERO, L. 2003 Procedimientos administrativos y jurisdicción contenciosa administrativa, en "La justicia administrativa" (Lexis Nexis).

CORDERO, L. Nulidad de Derecho Público y Prescripción.

CONCHA, R. 2013 El desarrollo del régimen jurídico de la nulidad de derecho público. Revista de Derecho Vol. XXVI N°2 Diciembre 2013. p93-114

FIAMMA O., G. 1986. "La acción constitucional de nulidad: un supremo aporte del constituyente de 1980 al Derecho Procesal Administrativo. Revista de Derecho y Jurisprudencia 83(3).

FERRADA, J. C. 2010 Nuevas restricciones a la nulidad de derecho público como proceso administrativo: una jurisprudencia interesante, pero inconsistente. Anuario de Derecho Público 2010. Universidad Diego Portales. Santiago de Chile.

GARCIA L.,J. 2002. La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Madrid, España. Civitas.

GUERRERO V. G. 2010. La legitimación activa de la acción constitucional de nulidad"

JARA S., J. 2004. La nulidad de derecho público ante la doctrina y la jurisprudencia. Santiago de Chile, Editorial Libromar. 285p.

LETELIER W., R. 2012. Nulidad de derecho público. Revista La Semana Jurídica del 12 al 16 de noviembre de 2012. Santiago de Chile.

LETELIER, R. Presupuestos metodológicos para el análisis de la nulidad en el Derecho Administrativo, Ferrada, J.C. (ed.) La nulidad de los actos administrativo en el derecho. Santiago de Chile. Editorial LegalPublishing, 2013, pp. 11-28.

OTERO L., M. 2016. La nulidad procesal civil, penal y de derecho público. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile.

PIERRY A., P. ,1993-1994. Nulidad en el Derecho Administrativa. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso 11.

REYES R., J. 1998. La Nulidad de Derecho Público, 1ª Ed., Santiago de Chile, Conosur.

SOTO K., E. 1996. Derecho Administrativo. Bases Fundamentales. El principio de juridicidad t. II. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile.

SOTO K., R. 2009. “La nulidad de derecho público de los actos administrativos en la jurisprudencia de la Corte Suprema, un recuento sobre sus características (ipso jure, insaneable e imprescriptible”. Santiago de Chile, en *Ius Publicum* N°23.

## **Jurisprudencia**

### **Excma. Corte Suprema**

- Corte Suprema, 28 de junio de 2007, Rol N° 1203-2006
- Corte Suprema, 28 de agosto de 2008, Rol N° 3011-2006
- Corte Suprema, 16 de octubre de 2008, Rol N° 1428-2007
- Corte Suprema, 22 de junio de 2009, Rol N° 5553-2007
- Corte Suprema, 20 de enero de 2011, Rol N° 3744-2010
- Corte Suprema, 25 de enero de 2011, Rol N° 144-2009
- Corte Suprema, 27 de octubre de 2011, Rol N° 900-2009
- Corte Suprema, 30 de enero de 2012, Rol N° 7530-2009
- Corte Suprema, 28 de mayo de 2012, Rol N° 9352-2009
- Corte Suprema, 1 de junio de 2012, Rol N° 5225-2009
- Corte Suprema, 7 de noviembre de 2012, Rol N° 7750-2011
- Corte Suprema, 30 de noviembre de 2012, Rol N° 598-2010
- Corte Suprema, 4 de enero de 2013, Rol N° 5288-2010
- Corte Suprema, 10 de enero de 2013, Rol N° 11216-2011
- Corte Suprema, 18 de enero de 2013, Rol N° 673-2011
- Corte Suprema, 26 de marzo de 2013, Rol N° 5815-2011
- Corte Suprema, 14 de marzo de 2013, Rol N°1163-2012
- Corte Suprema, 8 de abril de 2013, Rol N° 8867-2012
- Corte Suprema, 2 de septiembre de 2013, Rol N° 2054-2013
- Corte Suprema, 28 de mayo de 2014, Rol N° 17285-2013
- Corte Suprema, 14 de abril de 2015, Rol N° 30323-2014
- Corte Suprema, 23 de abril de 2015, Rol N° 23434-2014
- Corte Suprema, 14 de noviembre de 2016, Rol N° 45888-2016
- Corte Suprema, 21 de noviembre de 2016, Rol N° 46532-2016
- Corte Suprema, 25 de septiembre de 2017, Rol N° 100752-2016
- Corte Suprema, 30 de octubre de 2017, Rol N° 1756-2017
- Corte Suprema, 27 de diciembre de 2017 Rol N° 82459-2016

## ANEXO

FICHA Nº 1			
1. IDENTIFICACIÓN			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol Nº</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	1203 - 2006	28 de junio de 2007
<b>Recurrente/Actor:</b> Eyzaguirre Cid German			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Fisco de Chile			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, prescripción extintiva acciones judiciales			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 2497, 2513 y 2514 del Código Civil.			
<b>Tema Principal:</b> Determinar prescripción de la acción de nulidad de derecho público			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			
3. DESCRIPCIÓN			
<p><b>Hechos:</b> En juicio ordinario contra el Fisco de Chile don G.E.C. ha accionado para que se declare la nulidad de derecho público del Decreto Supremo Nº420 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 P., 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.</p> <p>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</p>			

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.

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.

En segunda instancia, 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.

Contra tal decisión, la parte demandante dedujo recurso de casación en el fondo

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Octavo:** 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, consecencial 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;

**Décimo:** 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 aquéllas 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;

**Decimoprimer:** 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;

**Decimosegundo:** 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...”;

**Decimotercero:** 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 encominadas a hacer efectiva la responsabilidad extracontractual (artículo 2332);

**Decimocuarto:** 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.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

<b>FICHA Nº 2</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol Nº</b>	<b>Fecha</b>
Casación en forma y fondo	Corte Suprema	3011 - 2006	28 de agosto de 2008
<b>Recurrente/Actor:</b> Agrícola Forestal Reñihue Limitada			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Juan Carlos Cubillos Casanova y Fisco de Chile			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, legitimación activa de las acciones judiciales			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6, 7, 19 Nº3 y 38 inciso 2º de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 1713 del Código Civil y 341 del Código de Procedimiento Civil			
<b>Tema Principal:</b> Determinar legitimación activa de la acción de nulidad de derecho público			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>			
<b>Hechos:</b> La parte demandante solicitó la nulidad del Decreto Exento Nº555, de 1999, del Ministerio de Bienes Nacionales, que autorizó la venta del predio faja			

fiscal denominado “Puntilla de Santo Domingo”, ubicado en la XI Región, al demandado, don Juan Carlos Cubillos Casanova, como asimismo, la nulidad del contrato de compraventa suscrito el 18 de octubre de 1999, entre el Fisco de Chile y este último, respecto del mismo inmueble, y requirió, además, la cancelación de la correspondiente inscripción de dominio, porque en su concepto los presupuestos tenidos en consideración por la repartición fiscal para autorizar la enajenación, a la fecha en que ésta se concreta, habían desaparecido, circunstancia que viciaría de nulidad el acto administrativo de que se trata; en efecto, explica que el señor Casanova solicitó en su oportunidad al Fisco de Chile le vendiera la franja de terreno costera indicada para así darle mediterraneidad al lote 30- contiguo- de que era dueño. Pero este lote 30 del Loteo Ex Reserva Forestal Puyuhuapi fue vendido por el demandado al actor, el 5 de julio de 1999, cuando aún estaba pendiente su petición ante el Ministerio de Bienes Nacionales, la que fue resuelta después de más de un mes de realizada la enajenación del referido lote, el 20 de agosto de 1999, desapareciendo así el interés que tenía el señor Casanova en la adquisición del predio fiscal.

En primera instancia, por sentencia de treinta y uno de enero de dos mil cinco, que se lee a fojas 238, se declaró nulo el Decreto Exento N°555, del Ministerio de Bienes, de 20 de agosto de 1999 y como consecuencia de ello se declaró la nulidad del contrato de compraventa suscrito entre el Fisco de Chile y don Juan Carlos Cubillos Casanova, celebrado el 16 de octubre de 1999, ordenándose la cancelación de la inscripción de dominio a favor de este último, con costas.

Apelada que fuera esta sentencia, por fallo de dos de mayo de dos mil seis, la Corte de Apelaciones de Santiago -en lo pertinente- la revocó y rechazó la demanda, sin costas.

Contra esta última decisión la parte demandante dedujo recurso de casación en la forma y en el fondo.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Cuarto:** Que, en efecto, en lo relativo a la legitimación -que no implica otra cosa que la aptitud para ser parte en un proceso concreto y obtener una sentencia favorable a su pretensión- debe decirse que constituye un presupuesto procesal de toda acción que el juez está obligado a revisar, aún con independencia de la actividad de las partes, de modo tal que si ella es defectuosa se produce la imposibilidad del tribunal de emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto sometido a su conocimiento, como ha acontecido en la especie;

**Quinto:** En consecuencia, no concurriendo en la especie el vicio alegado, el presente recurso de nulidad formal debe ser desestimado;

**Sexto:** Que por el recurso se denuncian infringidos los artículos 6, 7 y 19 n°1 de la Constitución Política de la República y los artículos 19, 1698, 1700 y 1702 del Código Civil;

**Séptimo:** Que, en primer lugar, se aduce que el fallo incurre en error de derecho al exigir al demandante un interés personal, legítimo y directo para intentar la acción de nulidad de derecho público de que se trata y además, la existencia de un perjuicio, contraviniendo el texto de la Carta Fundamental porque la sentencia exige condiciones que ésta no contempla;

**Octavo:** Que, agrega, el Decreto N°555, del Ministerio de Bienes Nacionales, de 20 de agosto de 1999, adolece de vicios de tal entidad que lo tornan nulo, siendo irrelevante si con ello se ha causado perjuicio. Explica que la acción de nulidad de derecho público establecida en nuestro ordenamiento jurídico tiene por finalidad velar por el cumplimiento del principio de legalidad establecido en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, propiciando el irrestricto respeto por parte de los órganos del Estado al Estatuto Político y a las demás normas dictadas conforme a ella. Así, continúa, la sanción para el caso de que un acto administrativo de cualquier clase no cumpla con todos y cada uno de los requisitos que nuestro ordenamiento jurídico establece, ya sea de una perspectiva formalista o finalista, es la nulidad del acto. Atendida la finalidad de la acción de que se trata el recurrente concluye que puede ser ejercida por cualquier persona con independencia del interés personal, legítimo, directo que tenga o de la existencia de algún perjuicio;

**Noveno:** Que, en todo caso, para el recurrente su parte tiene un interés, de carácter amplio, cual es, el de vivir bajo el imperio del derecho, motivación suficiente que la legitima para demandar;

**Decimotercero:** Que en lo pertinente a la casación, cabe señalar que en doctrina se ha definido la legitimación activa en el Derecho Procesal Administrativo, como una “situación jurídica subjetiva derivada de la relación jurídica que se establece entre un sujeto de derecho y la Administración Pública con ocasión de un acto administrativo, por ser dicho sujeto de derecho el destinatario del acto o por encontrarse en una particular situación de hecho frente a la conducta de la Administración, que hace que el ordenamiento jurídico proteja particularmente su interés en la legalidad de la actividad administrativa” (Brewer-Carías, A.R. “Aspectos de la legitimación activa en los recursos contencioso-administrativos contra los actos administrativos de efectos particulares”, Revista de Derecho Público, N°16, EJV, Caracas, 1983, pág. 227 ss. citado por el profesor J.J.S. en su obra “La Nulidad de Derecho Público ante la Doctrina y la Jurisprudencia”, Editorial Libromar, 2004, pág. 221 y ss), de lo que se sigue que en el ámbito contencioso-administrativo sólo pueden intentar la acción de nulidad los sujetos que resulten directamente afectados por el acto administrativo, esto es, aquéllos que tuvieren un derecho subjetivo o interés cualificado (legítimo) en su anulación, como sostiene el citado autor, coincidiendo con la mayoría de la doctrina (señores P.P., U.M., J.R., entre otros distinguidos administrativistas) y la reiterada jurisprudencia de esta Corte;

**Decimocuarto:** Que, atentos a lo anterior, la capacidad procesal, entonces, en este ámbito, no queda limitada sólo a la lesión de derechos subjetivos sino que resulta suficiente también para tener la calidad de parte en un proceso de anulación quien es titular de un interés legítimo, esto es, se encuentra en una especial situación de hecho frente a un acto que infringe el principio de legalidad afectando su esfera personal de manera directa y determinante; la legitimación activa no derivará directamente de una norma o acto vulnerado, sino que de la particular situación de hecho del administrado respecto de la medida recurrida (op. cit. pág. 222 y 223);

**Decimoquinto:** Con todo, en la especie no concurre respecto del demandante ni lo uno “afectación de algún derecho subjetivo” ni lo otro “afectación de una situación de interés” y así se dejó asentado en el fallo impugnado de casación; por ende, el demandante carece de legitimación activa en este proceso anulatorio, cuanto más si se considera la naturaleza del acto administrativo impugnado, de evidente efecto particular. En consecuencia, los jueces del grado no incurrieron en error de derecho alguno, por el contrario, dieron correcta aplicación a la ley al rechazar la demanda por la cuestión previa que se viene analizando, razón por la cual el presente recurso debe ser desestimado en este capítulo;

**Decimoctavo:** Que por los razonamientos antes expuestos no cabe sino concluir que el recurso de casación en el fondo debe ser rechazado en todas sus partes.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

<b>FICHA Nº 3</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol Nº</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	1428 - 2007	16 de octubre de 2008
<b>Recurrente/Actor:</b> Sociedad Visal Limitada			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Empresa Portuaria de Arica			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, legitimación activa de las acciones judiciales			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6, 7, 19 Nº3 y 38 inciso 2º de la Constitución Política de la República en relación a los artículo 1713 del Código Civil y 341 del Código de Procedimiento Civil			
<b>Tema Principal:</b> Determinar legitimación activa de la acción de nulidad de derecho público			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			

### 3. DESCRIPCIÓN

**Hechos:** En estos autos Ingreso Corte N°1428-07, caratulados “Sociedad Visual Ltda. con Empresa Portuaria de Arica”, seguidos ante el Primer Juzgado Civil de Arica, sobre juicio ordinario de nulidad de derecho público de la Licitación Internacional del Frente de Atraque número uno, por sentencia de trece de octubre de dos mil cinco, que se lee a fojas 305, se rechazó tanto la demanda principal cuanto la reconvencional deducida de contrario, sin costas.

Apelada que fuera esta sentencia, por fallo de veintitrés de enero de dos mil seis, escrito a fojas 643, rectificado a fojas 658, con algunas modificaciones y mayores consideraciones, se la confirmó.

Contra esta última decisión, la parte demandante dedujo recursos de casación en la forma y en el fondo; el primero fue declarado inadmisibles según consta de fojas 693, y para conocer del segundo se han traído estos autos en relación.

#### **Fundamentos de la Sentencia:**

**Duodécimo:** Que, en efecto, tal influencia no existe como quiera que la demandante carece de legitimación activa para accionar de nulidad de derecho público y por ende, igualmente la demanda debió ser desestimada.

Sobre este particular es necesario recordar lo que reiteradamente ha sostenido esta Corte en orden a que el hecho de revisar si la actora tiene legitimación activa en esta causa no es algo ajeno a sus atribuciones, por el contrario, la legitimación dice relación con uno de los presupuestos de la acción que todo juez está facultado para revisar aún con independencia de la actividad de las partes, de modo que perfectamente puede hacerse en esta sede para sustentar el rechazo del recurso en estudio;

**Decimotercero:** Que como se dijo, la demandante carece de legitimación activa para deducir la acción de que se trata porque no tiene un derecho subjetivo vulnerado. Este Tribunal de Casación ha señalado en varios fallos sobre la materia que en el ámbito contencioso-administrativo sólo pueden intentar la acción de nulidad de la especie los sujetos que resulten directamente afectados

por el acto administrativo, esto es, en primer término, aquellos que tuvieran un derecho subjetivo lesionado, situación que no acontece con la demandante ya que según ella misma reconoció, no participó en el proceso de licitación de que se trata;

**Decimocuarto:** Que tampoco podría entenderse que la demandante tiene un interés cualificado en la anulación de que se trata, porque el interés que la acción exige debe ser legítimo, personal y directo, esto es, el titular debe encontrarse frente al acto que infringe el principio de legalidad, en una especial situación de hecho que el ordenamiento jurídico ampara y que le afecta en su esfera personal de manera directa y determinante, lesionando un derecho como señala el artículo 38 inciso segundo de la Constitución Política, lo que en caso alguno puede acontecer con la actora porque como ya antes se dijo jamás participó en el proceso de licitación que ahora cuestiona, de modo que nunca se vio afectada con los actos de la demandada;

**Decimoquinto:** Que el defecto antes apuntado obsta al acogimiento del recurso; en efecto, este jamás podría prosperar ya que aún en el evento de aceptarse que la sentencia impugnada incurrió en los errores de derecho denunciados, en la de reemplazo a que hubiere lugar, igualmente debería ser desestimada la demanda por carecer la demandante de legitimación activa;

**Decimosexto:** Que por las razones antes dadas, el recurso de casación en el fondo debe ser desestimado.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

FICHA Nº 4			
1. IDENTIFICACIÓN			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Sentencia Nº</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	5553 - 2007	22 de junio de 2009
<b>Recurrente/Actor:</b> Sky Services S.A.			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Fisco de Chile			

<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, legitimación activa de las acciones judiciales
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6, 7, 19 N°3 y 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 1713 del Código Civil y 341 del Código de Procedimiento Civil
<b>Tema Principal:</b> Determinar legitimación activa de la acción de nulidad de derecho público
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>
<p><b>Hechos:</b> Sky Service S.A. persigue la nulidad de derecho público del acuerdo adoptado en sesión n° 1869 de 17 de noviembre de 2004 por el Consejo de la Junta de Aeronáutica Civil, que considera a Aerolíneas Austral Chile S.A. como empresa de aeronavegación chilena para todos los efectos legales, en circunstancias que la sociedad Aerolíneas Austral Chile S.A. no es sino el instrumento formal del que pretendió valerse Aerolíneas Argentinas y /o su propietario español Air Comet S.A. para poder iniciar sus actividades de cabotaje y transporte internacional en Chile como una empresa de aeronavegación chilena. De esta forma la demandante estima que al crear mediante una sociedad instrumental la apariencia de una empresa de aeronavegación chilena, Aerolíneas Austral S.A. ha pretendido sustraerse del estatuto jurídico aplicable a las empresas de aeronavegación extranjeras en Chile, en particular obviando el requisito de reciprocidad que debe exigirse al país al que verdaderamente pertenece Aerolíneas Austral Chile S.A.. Ello a juicio de la actora conlleva la nulidad del acto cuestionado porque se autorizó en Chile la operación de una empresa de aeronavegación extranjera, respecto de cuyo país de origen, ya sea Argentina o España, no existe reciprocidad, incurriendo en una violación de ley y desviación de poder;</p> <p>La actora ha deducido recurso de casación en el fondo contra la</p>

sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que en lo pertinente confirmó el fallo de primera instancia que rechazó la demanda deducida.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Noveno:** Que a juicio de la demandante el interés que tiene su parte no puede ser desconocido en la medida que actuó en el procedimiento administrativo que dio origen al acto cuestionado, sin que se impugnara su intervención. Sin embargo, forzoso resulta distinguir el interés para intervenir en un procedimiento administrativo de aquel interés jurídico como requisito esencial de la acción. En efecto, los interesados a que se refiere el artículo 21 de la Ley N° 19.880 corresponden a aquellas personas que pueden ver afectados derechos o intereses individuales o colectivos, y que en sí pueden ser intereses legítimos, pero no necesariamente intereses personales y directos que correspondan a aquellos amparados por el ordenamiento jurídico y que afecten la esfera personal del actor de manera directa y determinante lesionando un derecho, como señala el artículo 38 inciso segundo de la Constitución Política;

**Décimo:** Que desde otra perspectiva y si bien un interés individual o colectivo cualquiera puede ser suficiente para otorgar la calidad de interesado en un procedimiento administrativo, y también en algunas acciones judiciales contempladas por la ley, como el denominado reclamo de ilegalidad municipal, para ser titular de la acción dirigida a obtener tutela jurisdiccional, dicho interés debe ser de tal envergadura que pueda considerarse que el acto recurrido lesiona un derecho. De este modo, no se vulneran las normas citadas por la actora referentes a la Ley N° 18.575 y a la Ley N° 19.880, por cuanto la circunstancia que Sky Service S.A haya participado en el procedimiento sustanciado ante la Junta de Aeronáutica Civil, no la convierte en titular de un interés jurídico que la habilite para impetrar la acción que intentó;

**Undécimo:** Que descartado el planteamiento que por el hecho de haber intervenido en el procedimiento administrativo deba estimársele a la actora titular de la acción ejercida, cabe ahora analizar si la demandante tiene un interés jurídico para actuar. Al respecto, y como se dijo con antelación, si bien la legitimación surge de la lesión de un derecho, término que puede interpretarse en

un sentido amplio, como comprensivo de una situación jurídica reconocida y amparada por el ordenamiento jurídico y no solo de un derecho subjetivo como ya ha señalado con anterioridad esta Corte Suprema, en sentencias recaídas en los autos “Agrícola Forestal Reñihue Ltda. Con C.C., J.C. y Fisco de Chile” rol Corte N° 3011-2006, y “Sociedad Visal Ltda. con Empresa Portuaria de Arica” rol Corte N° 1428-2007, en el caso que nos ocupa, Sky invoca que su interés es que se respete la condición de reciprocidad porque tiene interés de operar en el mercado doméstico de Argentina y España y no puede hacerlo. Sin embargo, ello no corresponde a los conceptos que precedentemente se han dado, por cuanto lo que realmente invoca la actora constituye una mera expectativa de ingresar a los mercados extranjeros, pero no hay un derecho jurídicamente protegido, por lo que, la aseveración efectuada por los jueces de la instancia acerca de la falta de interés de la demandante, se ajusta a derecho, lo que conduce a estimar que carece de legitimación activa para demandar, por lo que el primer capítulo de casación debe desecharse;

**Décimo cuarto:** Que del modo como se ha venido razonando la sentencia impugnada ha dado correcta aplicación al derecho que gobierna la litis, por lo que el recurso de nulidad no puede prosperar.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

<b>FICHA Nº 5</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol Nº</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	3744 - 2010	20 de enero de 2011
<b>Recurrente/Actor:</b> Vergara Ferreira María Rosa			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Dirección Regional de Vialidad del Bio Bio			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, legitimación activa de las acciones judiciales			

**Normativa aplicada:** Artículos 6, 7, 19 N°3 y 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 1713 del Código Civil y 341 del Código de Procedimiento Civil

**Tema Principal:** Determinar legitimación activa de la acción de nulidad de derecho público

**Temas Complementarios:** Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público

### 3. DESCRIPCIÓN

**Hechos:** Doña María Rosa Vergara Ferreira persigue la nulidad de derecho público de un acto administrativo de la Dirección General de Vialidad del Bio Bio, toda vez que señala que no cualquiera puede dedicarse a operar ductos o redes de gas, sino sólo quienes cuenten con las concesión y permisos exigidos por el DFL N° 323, de 1931, Ley Servicios de Gas, cuyos artículos 1° y 3° así lo demandan. De esta manera, al no tener previamente Gas Sur S.A. la concesión pertinente, el acto ha sido dictado de modo ilegal.

La demandante recurre de casación en el fondo en contra de la sentencia de segunda instancia que confirma la de primer grado que rechaza la demanda.

#### **Fundamentos de la Sentencia:**

**Tercero:** Que en el fallo recurrido los sentenciadores decidieron rechazar la demanda por estimar que los particulares demandantes carecían de legitimidad activa para requerir la nulidad de un acto administrativo por carecer de un interés legítimo, personal y directo. A este argumento se suma que no se aprecia en la especie que en la dictación del acto impugnado haya existido desviación de poder de parte del órgano que lo dictó, ausencia de investidura regular, ni incompetencia del órgano o violación de ley o finalmente vicios de forma. Deja asentado el fallo que cualquier vicio que hubiera podido existir resulta convalidado por la dictación de un acto posterior de la administración que amplió la concesión definitiva de distribución de gas en el tramo donde se realizan los trabajos.

**Cuarto:** Que para revertir la decisión sobre falta de legitimación activa para demandar, como ha quedado de manifiesto en el motivo segundo, el compareciente sólo ha invocado la vulneración de normas constitucionales y el artículo 20 de la Ley N° 18.575, más generales acerca del actuar del Estado, sin desarrollar ninguna infracción, como lo exige el recurso de casación en el fondo. En estas circunstancias es claro que el recurso no puede prosperar porque no puede ser fundado en la transgresión de normas constitucionales, ya que estas normas sólo proporcionan criterios rectores de la convivencia política y las garantías que se reconocen, reservándose por regla general la ley para resolver las contiendas que se susciten porque estas desarrollan el proyecto político que la Constitución previene y por ello debe concluirse que en este capítulo el recurso adolece de manifiesta falta de fundamento, por lo que no puede prosperar.

**Quinto:** Que atendida la conclusión consignada en la motivación precedente, al resultar inamovible la decisión sobre legitimación activa no puede sino constatarse que las demás infracciones denunciadas, aun en el caso de existir, no pueden tener influencia en lo dispositivo del fallo, toda vez que para el rechazo de las pretensiones de los actores basta la declaración que al efecto se hizo sobre su legitimación para actuar.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo.

<b>FICHA N° 6</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol N°</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	144 - 2009	25 de enero de 2011
<b>Recurrente/Actor:</b> Barahona Muñoz Luis Hernán			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Fisco de Chile			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, prescripción extintiva acciones judiciales			

<p><b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 2497, 2513 y 2514 del Código Civil.</p>
<p><b>Tema Principal:</b> Determinar prescripción de la acción de nulidad de derecho público</p>
<p><b>Temas Complementarios:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público</p>
<p><b>3. DESCRIPCIÓN</b></p>
<p><b>Hechos:</b> Don Luis Hernán Barahona Muñoz solicita se declare la nulidad de derecho público de la prohibición de ingresar al país. Señala que todos los demandantes son asilados en virtud del Decreto Ley N°81, de noviembre de 1973, el cual disponía que los que hubiesen salido del país por la vía de asilo, y otros, no podían reingresar sin autorización del Ministerio del interior, la que debía solicitarse a través del consultado. De esta forma, ellos tenían prohibición de ingresar al país y que la prohibición de ingresar emanada de este Decreto Ley era inconstitucional y, en consecuencia, nula de derecho público. Junto con esto, demanda indemnización de perjuicios</p> <p>Los demandantes han deducido recurso de casación en el fondo contra la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que confirmó la de primera instancia que acogió la demanda sólo en cuanto declaró que la prohibición de ingresar al país que afectó a tres de los once demandantes es nula de derecho público y acogió la excepción de prescripción opuesta por el Fisco respecto de la acción patrimonial.</p>
<p><b>Fundamentos de la Sentencia:</b></p> <p><b>Quinto:</b> Que la primera cuestión traída a debate en el recurso estriba en determinar si corresponde aplicar las disposiciones relativas a la prescripción extintiva, contenidas en el Código Civil, respecto de las acciones restitutorias de carácter patrimonial deducidas en el presente juicio.</p> <p><b>Sexto:</b> Que el análisis del recurso conduce a dejar formulada una necesaria distinción entre las acciones encaminadas únicamente a conseguir la nulidad de</p>

un acto administrativo y aquellas que miran a la obtención de algún derecho a favor de un particular.

Las primeras, que 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 Orgánica Constitucional de Municipalidad es, 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 patrimonial a favor de los demandantes, como es la indemnización de los perjuicios que el acto les habría causado.

**Séptimo:** 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 sometidas, en lo concerniente a la prescripción, a las reglas generales sobre dicho instituto contempladas en el Código Civil.

**Octavo:** Que, abordándose el examen de la cuestión jurídica propuesta en el recurso, es preciso señalar que las acciones ejercidas en contra del demandado con miras a obtener de éste la indemnización de los perjuicios que tales actos les habrían provocado, dada su evidente naturaleza patrimonial quedan sujetas a la regulación normativa que en lo tocante a la prescripción extintiva se contempla en el Código Civil.

**Noveno:** Que la relación de necesaria interdependencia entre la acción de nulidad de derecho público y las acciones de naturaleza patrimonial, si bien tienen un antecedente común, en nada se opone a que estén sometidas a estatutos jurídicos diferentes, de suerte que la primera de ellas pueda subsistir más allá de los plazos de prescripción o de caducidad que rigen respecto de las segundas

**Décimo:** Que en virtud de lo precedentemente razonado, no ha incurrido en error de derecho la sentencia cuestionada al sujetar los efectos patrimoniales de la

declaración de nulidad de derecho público a los preceptos generales del derecho común.

**Undécimo:** Que acorde con lo que respectivamente se dispone en los artículos 2332 y 2497 del Código Civil, las acciones por responsabilidad extracontractual prescriben en un plazo de cuatro años contados desde la perpetración del acto y se aplica a favor y en contra del Estado.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo.

<b>FICHA Nº 7</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol Nº</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	900 - 2009	27 de octubre de 2011
<b>Recurrente/Actor:</b> Benavides del Villar, René			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Fisco de Chile			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, prescripción extintiva acciones judiciales			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 2497, 2513 y 2514 del Código Civil.			
<b>Tema Principal:</b> Determinar prescripción de la acción de nulidad de derecho público			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>			
<b>Hechos:</b> Con fecha 11 de abril de 2003 don René Benavides de Villar, por sí y en representación de sus hijos M.C., M.A., R.L., M.R., J.M., M.S., M. de las Nieves y R.G., todos de apellidos B.F., dedujo demanda en juicio ordinario en contra del Fisco de Chile, solicitando se dispusiera la terminación del actual uso que la demandada realiza del inmueble denominado La Laguna, de su propiedad,			

ubicado en la IV Región, de la cual el Fisco ha tomado posesión material y de hecho, ha formado un camino que mantiene en condiciones de uso y que actualmente sirve como Camino Internacional de La Serena a S.J., Ruta 41 y se encuentran emplazadas las instalaciones de la Aduana chilena; que como consecuencia de lo anterior el Fisco proceda a retirar a su costa las dependencias de la Aduana, el personal fiscal o empleados a cualquier título que laboren en ella o en el resto de los terrenos de su propiedad, como asimismo vehículos y maquinarias, debiendo, además, abstenerse de introducir nuevamente personal, vehículos, maquinarias y construcciones de cualquier clase, sin permiso de su parte, con costas. En el primer otrosí de la misma presentación, dedujo demanda en contra del Fisco de Chile, solicitando se declare que éste debe indemnizar a cada uno de los actores los perjuicios ocasionados por el uso del inmueble de su propiedad, reservándole el derecho de discutir la especie y monto de tales perjuicios en la etapa de cumplimiento del fallo o en otro juicio diverso, a su elección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 del Código de Procedimiento Civil, con costas.

Que con fecha 13 de julio de 2004, los abogados M.R.E. y D.H.N., en representación de R.B.d.V. y de sus hijos M.C., M.A., R.L., M.R., J.M., M.S., M. de las Nieves y R.G., todos de apellidos B.F., deducen demanda de nulidad de derecho público de la inscripción a favor del Fisco de la propiedad que individualizan, rolante a fs. 534 N° 504 del Registro de Propiedades del Conservador de Bienes Raíces de Vicuña del año 1980, solicitando se ordene la cancelación de la misma, con costas.

Ambos procesos fueron acumulados por resolución ejecutoriada.

La sentencia de primer grado acogió la demanda ordinaria de terminación de cese gratuito, con costas, rechazando cada una de las alegaciones y excepciones de la demandada y rechazó las demandas reconventionales deducidas por el Fisco de Chile. Asimismo, el fallo de primera instancia acogió la demanda de nulidad de la inscripción conservatoria a favor del Fisco de los terrenos en que se emplaza la Aduana de Elqui, con costas, y rechazó la demanda reconventional deducida

por el Fisco en que solicitaba se declarara la prescripción adquisitiva de tales terrenos en su favor.

La Corte de Apelaciones de la Serena, en la sentencia que motiva el presente recurso, rechazó el recurso de casación en la forma y confirmó la sentencia pronunciada por la sentenciadora de primer grado.

La parte demandada dedujo recurso de casación en la forma y en el fondo contra la sentencia de la Corte de Apelaciones de La Serena.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Decimoquinto:** Que para la resolución del recurso, en lo que respecta a su segundo capítulo, y que se relaciona con la prescripción de la acción de nulidad de derecho público, es preciso recordar que dicha acción se sustenta en dos vicios en que habría incurrido el Fisco en el procedimiento de registro. La primera, en cuanto a la forma, por haberse utilizado el artículo 101 del Reglamento Conservatorio, en circunstancias que, según la tesis que proponen los demandantes, debió darse aplicación al artículo 58 de tal Reglamento. Y la segunda, por cuanto para proceder a la inscripción se aplicó lo preceptuado en el artículo 590 del Código Civil, en circunstancias que para ello era necesario que los terrenos a inscribir carecieran de dueño, requisito que no concurre en el presente caso.

**Decimosexto:** Que lo anterior se ha consignado a fin de dejar de manifiesto que si bien los actores entienden que la acción entablada se enmarca dentro del ámbito del derecho público, sólo cuestionan el incumplimiento de los requisitos que establece el derecho privado para la procedencia de la inscripción realizada a favor del Fisco, sin denunciar el incumplimiento efectivo de los requisitos establecidos por las leyes al poder público para conformar su actuar a ese poder. En efecto, la nulidad de derecho público constituye una sanción para los actos expedidos por alguna autoridad u órgano del Estado, que contengan vicios que los hagan incurrir en vulneración de los artículos 6 y/o 7 de la Constitución Política

del Estado. En conformidad con el primero de esos preceptos los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella; obligando sus preceptos tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley. A su vez el segundo de ellos establece que “los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.

Por lo tanto, para que dicha forma de sanción pueda imponerse, esto es, para que se prive de efectos jurídicos a un acto de algún órgano del Estado es menester que éste hubiera actuado sin la previa investidura regular de su o sus integrantes, fuera de la órbita de su competencia, o que no se haya respetado la ley en lo tocante a las formas por ella determinada, o sin tener la autoridad conferida por ley; o también que se hubiera violado directamente la ley en cuanto a su objeto, motivos o desviación de poder; vale decir, debe haberse producido algún vicio que produzca la referida sanción.

**Decimoséptimo:** Que en la especie, el acto cuya nulidad se pretende no emana en forma directa del ente Estatal, sin que correspondiera a la autoridad que solicitó la inscripción cuestionada la verificación del cumplimiento de los requisitos necesarios para proceder a ella, de suerte que el incumplimiento de éstos, y que la demanda denuncia, no se enmarca dentro del ámbito del derecho público, sino del derecho privado, por cuanto en este caso, si bien la solicitud de inscripción la efectuó el Fisco de Chile a través del procedimiento establecido en el artículo 101 del Reglamento Conservatorio, en virtud de una minuta de deslindes elaborado por la Secretaria Ministerial de Vivienda de la IV Región (no incluida en la petición de nulidad), el acto impugnado de nulidad, esto es la inscripción, proviene del Conservador de Bienes Raíces de Vicuña. Tal conclusión se ve reforzada por lo

que establece el artículo 13 del Reglamento Conservatorio en cuanto indica “El Conservador no podrá rehusar ni retardar las inscripciones: deberá, no obstante, negarse, si la inscripción es en algún sentido legalmente inadmisibles; por ejemplo, si no es auténtica o no está en el papel competente la copia que se le presenta; si no está situada en el departamento o no es inmueble la cosa a que se refiere; si no se ha dado al público el aviso prescrito en el artículo 58; si es visible en el título algún vicio o defecto que lo anule absolutamente, o si no contiene las designaciones legales para la inscripción”.

**Decimoctavo:** Que a lo expresado en el basamento que antecede es necesario añadir que la desviación de poder que atribuye el fallo de segundo grado a la actuación del demandado, se produce cuando el acto administrativo ha sido dictado para fines distintos de aquellos para los cuales debió haber sido dictado, lo que no ocurre en la especie.

**Decimonoveno:** Que asentado lo anterior no cabe sino concluir que atendida la naturaleza de la cuestión debatida, que como se ha expresado cae dentro del ámbito del derecho privado, las normas de prescripción aplicables en la especie eran aquellas contenidas en los artículos 2492, 2497, 2514 y 2515 del Código Civil, que hacen procedente la prescripción extintiva de las acciones, incluso a favor del Fisco, estableciendo un plazo de cinco años para las acciones ordinarias, como la ejercida en estos autos, y que por mandato del artículo 2514 del cuerpo legal citado ha de contarse desde que la obligación se hizo exigible. En consecuencia, habiéndose practicado la inscripción cuestionada el 19 de agosto de 1980, al momento de notificarse la demanda -24 de julio de 2004- había transcurrido con creces el plazo allí establecido.

**Vigésimo:** Que en consecuencia, yerran los sentenciadores de la instancia al dejar de aplicar las normas precitadas al caso en estudio, y por lo tanto han incurrido en la infracción de ley que denuncia el recurrente de casación.

**Decisión:** Se acoge el recurso de casación en el fondo

FICHA Nº 8

## 1. IDENTIFICACIÓN

<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Sentencia N°</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	7530- 2009	30 de enero de 2012
<b>Recurrente/Actor:</b> Complejo Manufacturero de Equipos de Telecomunicaciones SACI (CMET)			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Fisco de Chile			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República en relación a los artículos artículos 36 y 36 A de la Ley N° 1.168 “General de Telecomunicaciones”			
<b>Tema Principal:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público;			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar causales de la acción de nulidad de derecho público			
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>			
<p><b>Hechos:</b> En estos autos rol N° 7530-2009, sobre juicio ordinario, el demandado Fisco de Chile interpuso recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que confirmó el fallo de primera instancia que acogió la demanda deducida por Complejo Manufacturero de Equipos de Telecomunicaciones SACI (CMET), declarando nula la Resolución de 14 de enero del año 2002 expedida por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones en los autos infraccionales rol N° 36.454-2000 en virtud de la cual sancionó a la demandada a una multa de 500 UTM por no pagar los cargos de acceso correspondientes a las llamadas originadas en su red y terminadas en la red de cualquier compañía telefónica móvil, lo que infringe el artículo 25 de la Ley General de Telecomunicaciones, en relación con lo dispuesto en el inciso final del artículo 22 del Reglamento del Servicio Público Telefónico, más una multa adicional de 100 UTM por cada día que el infractor dejó transcurrir –lo que en su totalidad alcanza la cantidad de 29.300 UTM– sin dar cumplimiento a su obligación legal de pagar los referidos cargos de acceso.</p>			
<b>Fundamentos de la Sentencia:</b>			

**Noveno:** Que las razones aducidas para fundamentar el recurso evidencian que la cuestión jurídica esencial planteada en él estriba en dilucidar sí es posible ejercer la acción de nulidad de derecho público respecto de un acto emanado de un órgano de la Administración del Estado, pese a existir un mecanismo de impugnación expresamente establecido en la ley.

**Décimo:** Que para iniciar el análisis es necesario transcribir los artículos 36 inciso primero y 36 A incisos cuarto y quinto de la Ley N° 18.168, Ley General de Telecomunicaciones.

El artículo 36 inciso primero dispone: “Las infracciones a las normas de la presente ley, a sus reglamentos, planes técnicos fundamentales y normas técnicas, serán sancionadas por el Ministro en conformidad a las disposiciones de esta ley. Las sanciones sólo se materializarán una vez ejecutoriada la resolución que las imponga. A falta de sanción expresa y según la gravedad de la infracción, se aplicará alguna de las siguientes sanciones:

1. Amonestación.
2. Multa no inferior a 5 ni superior a 100 unidades tributarias mensuales, tratándose de concesiones de radiodifusión de libre recepción. En los demás casos, la multa fluctuará entre 5 y 1.000 unidades tributarias mensuales. En caso de reincidencia en un mismo tipo de infracción, se podrá triplicar el máximo de la multa...”

A su turno, el artículo 36 A incisos 4° y 5° prescribe:

“La resolución que imponga sanciones será apelable para ante la Corte de Apelaciones de Santiago a menos que se decrete la caducidad de una concesión, en cuyo caso la apelación se hará para ante la Corte Suprema.

La apelación deberá imponerse dentro de los 10 días siguientes a la fecha de notificación de la resolución, ser fundada y, para su agregación a la tabla, vista y fallo, de ser de conocimiento de la I. Corte de Apelaciones, se regirá por las normas aplicables al recurso de protección. Si fuese de conocimiento de la Corte Suprema, se regirá por las normas del recurso de amparo”.

**Undécimo:** Que no cabe duda que las disposiciones referidas consagran un procedimiento especial de control e impugnación de ciertos actos radicado

primeramente ante un órgano de la Administración del Estado y en fase recursiva ante la Corte de Apelaciones de Santiago o Corte Suprema, según el caso.

En efecto, la ley especial habilitó una vía jurisdiccional inmediata y directa para resolver la controversia mediante un determinado procedimiento y un tribunal competente, además de contemplar la eventual interposición de un recurso de apelación.

Corroboró lo expresado el pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto de la atribución conferida por la ley al Ministro de Transportes y Telecomunicaciones para resolver los reclamos en materia de concesiones o permisos de telecomunicaciones, al indicar que se trata de un proceso contencioso administrativo de naturaleza jurisdiccional, cuyo objeto es la solución de un conflicto de intereses de relevancia jurídica mediante una resolución o sentencia que dicta una autoridad en primera instancia y que puede ser revisada por un tribunal de segunda instancia (Rol 176/2003).

Específicamente la ley radicó en el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones la potestad de conocer y sancionar la infracción de una norma legal, lo que inequívocamente genera un conflicto de relevancia jurídica.

**Duodécimo:** Que por otra parte en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra contemplada una sanción general, que es la nulidad de derecho público y cuyo procedimiento se ha determinado que es el ordinario, el que tiene las características de ser general y supletorio respecto de aquellos casos en que no existe un procedimiento especial de impugnación.

**Decimotercero:** Que en este sentido, el sujeto administrado sólo a través del medio regulado pudo ejercer la acción para que se reconocieran sus derechos e intereses. De esta manera, los jueces del fondo yerran al desatender que la ley estableció reglas especiales en los artículos 36 y 36 A de la Ley General de Telecomunicaciones para el conocimiento y juzgamiento del asunto, de modo que no era posible entablar una acción de nulidad de derecho público en contra de una resolución que admite un recurso especial para reclamar de ella. Esto significa que se aplicó un procedimiento distinto al establecido por la ley para la resolución del conflicto.

**Decimosexto:** Que asimismo los sentenciadores vulneraron los artículos 175, 176 y 177 del Código de Procedimiento Civil, al establecer que la infracción de las disposiciones que consagran la cosa juzgada ocasionó la nulidad de la resolución sancionatoria tantas veces citada. En ese sentido, el tribunal sentenciador no advirtió que tal infracción no es constitutiva de alguna causal de nulidad. En efecto, la nulidad de derecho público constituye una sanción para los actos expedidos por alguna autoridad u órgano del Estado que contengan vicios que los hagan incurrir en vulneración de los artículos 6 o 7 de la Constitución Política de la República. Por lo tanto, para que dicha forma de sanción pueda imponerse, esto es, que se prive de efectos jurídicos a un acto de algún órgano del Estado, sería menester que éste hubiera actuado sin la previa investidura regular de su o sus integrantes, fuera de la órbita de su competencia, o que no se haya respetado la ley en lo tocante a las formas por ella determinadas. En la especie, sin embargo, nada de ello se invoca, ya que la nulidad se pidió bajo el pretexto de que se habrían pagado los cargos de acceso telefónico mediante una transacción celebrada en sede civil y que tal hecho por aplicación de la cosa juzgada debió producir un efecto inhibitorio en el conocimiento del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, cuestión que ciertamente de ser efectiva –el referido pago– no podría acarrear la mentada sanción, porque no constituye un vicio.

**Decimooctavo:** Que las infracciones legales constatadas ameritan la invalidación del fallo recurrido al haber influido sustancialmente en lo dispositivo de éste, por cuanto de haberse dado una correcta aplicación a las disposiciones legales precitadas se habría concluido que, de acuerdo con ellas, el acto sancionatorio debió impugnarse a través del procedimiento especial establecido en la ley y no mediante la acción de nulidad de derecho público y que en cualquier caso no se ha invocado un vicio constitutivo de tal nulidad, por lo que el recurso de casación en el fondo será acogido.

**Decisión:** Se acoge el recurso de casación en el fondo.

**FICHA Nº 9**

## **1. IDENTIFICACIÓN**

<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Sentencia N°</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	9352 - 2009	28 de mayo de 2012
<b>Recurrente/Actor:</b> Ilustre Municipalidad de Renca			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Carlos Fernández Chaparro			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, legitimación activa de las acciones judiciales			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6, 7, 19 N°3 y 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 1713 del Código Civil y 341 del Código de Procedimiento Civil			
<b>Tema Principal:</b> Determinar legitimación activa de la acción de nulidad de derecho público			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>			
<p><b>Hechos:</b> En el caso, el acto contra el cual recurre –Decreto Alcaldicio N° 3023 del año 2000- fue dictado, transgrediendo la ley, por el ex Alcalde el día anterior a que dejara su cargo, siendo la nueva Alcaldesa requerida el mismo día que asume, a través de un reclamo de ilegalidad, para invalidar el referido decreto de nombramiento, para lo cual dicta el Decreto Alcaldicio N° 3075 del año 2000 con el que se invalida el nombramiento del demandado, procediendo éste a demandar la nulidad de derecho público del acto, cuestión que es declarada, y es ante esta circunstancia que la Alcaldesa cuestiona la validez del Decreto Alcaldicio de nombramiento.</p> <p>La actora ha deducido recurso de casación en el fondo contra la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que en lo pertinente confirmó el fallo de primera instancia que acogió la excepción de falta de titularidad activa de la acción, y en consecuencia rechazó la demanda deducida.</p>			
<b>Fundamentos de la Sentencia:</b>			

**Octavo:** Que asentado lo anterior, y comenzando con los primeros capítulos de casación denunciados, dirigidos a demostrar el error de derecho en que ha incurrido la sentencia impugnada al estimar que la actora carece de legitimación activa, cabe consignar que el fallo consideró que la demandante es quien concurrió a celebrar el acto y que no tenía un interés que se encuentre amagado por el acto cuya nulidad reclama, lo que resulta improcedente a la luz de lo establecido en el artículo 1683 del Código Civil y que se ve refrendado con lo establecido en el artículo 54 de la Ley N° 19.880.

**Decimocuarto:** Que por todo lo antes expuesto, es posible concluir que al perseguir la anulación del acto administrativo lo que la Municipalidad pretende es no dar cumplimiento al fallo anterior que le resultó adverso o que se le devuelvan los dineros pagados por remuneraciones, cuestión que no fue solicitada en la causa y que por lo tanto no podría disponerse.

Sin perjuicio de que se debe tener en cuenta que el funcionario trabajó y por lo tanto tiene derecho a que se le pague por su trabajo una remuneración, la posibilidad de solicitar la nulidad del acto administrativo requiere que el demandante tenga un derecho lesionado o un interés legítimo protegido por el ordenamiento jurídico, tal como se expresó en sentencias dictadas por esta Corte en los autos “Sky Service S.A. con Fisco de Chile” (rol 5553-2007); “Agrícola Forestal Reñihue Ltda. con Cubillos Casanova, Juan Carlos y Fisco de Chile” (rol 3011-2006) y “Sociedad Visal Ltda. con Empresa Portuaria de Arica” (rol 1428-2007); circunstancia que en este caso no existe ya que no es posible anular el nombramiento de un funcionario que ya no ostenta la calidad de tal.

Por lo anterior, la aseveración efectuada por los jueces de la instancia acerca de la falta de interés de la demandante, se ajusta a derecho, lo que conduce a estimar que carece de legitimación activa para demandar, por lo que los primeros capítulos de casación deben desecharse.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación

<b>FICHA Nº 10</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol Nº</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	5225- 2009	01 de junio de 2012
<b>Recurrente/Actor:</b> Ovalles Lecaros Darío			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Fisco de Chile, SAG y SERVIU			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, prescripción extintiva acciones judiciales			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 2497, 2513 y 2514 del Código Civil y artículo 3 del DL Nº 1283 de 1975.			
<b>Tema Principal:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar prescripción de la nulidad de derecho público.			
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>			
<p><b>Hechos:</b> La demanda de autos fue deducida por don Darío Ovalle Lecaros en contra del Fisco de Chile y del Servicio de Vivienda y Urbanismo Metropolitano a fin de que se declare la nulidad de derecho público del acuerdo expropiatorio Nº 42 de 16 de enero de 1976 que reconsideró el acuerdo Nº 2614 de 16 de diciembre de 1971, adoptados ambos por el Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria, y en virtud del cual se le expropió el inmueble agrícola de su propiedad denominado "Lote María Angélica de la Hijuela la Esquila de la Ex Hacienda Polpaico".</p> <p>Explica que el pago de la indemnización determinada por el ente expropiante nunca se perfeccionó ni concluyó, puesto que las nuevas autoridades de dicha Corporación para efectos de reconocerle un derecho de reserva en el predio colindante que también le había sido expropiado, le obligaron a renunciar al pago de la indemnización y a restituir la cuota inicial de contado, todo lo cual se materializó en una carta que firmó el 24 de agosto de 1975 a instancias de la</p>			

Comisión Arbitral Agraria Provincial de Santiago. Señala que en virtud de la renuncia anterior se tomó el Acuerdo N° 42 por el cual se reconsideró el acuerdo N° 2614 aprobándose la exclusión de una parte de la expropiada Hijueta María Inés de la Hacienda Polpaico en calidad de reserva por la expropiación del lote María Angélica de la Hijueta de la Esquila de la ex Hacienda Polpaico.

Interpuesto recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que confirmó el fallo de primera instancia que acogió la excepción de prescripción opuesta por el SERVIU y que omitió pronunciamiento respecto del fondo del asunto.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Séptimo:** Que como es sabido la nulidad de derecho público constituye una sanción de ineficacia jurídica que puede afectar a un acto en que la autoridad que lo dicta hubiere actuado sin la previa investidura regular de su o sus integrantes, fuera de la órbita de su competencia, o que no se haya respetado la ley en lo tocante a las formas por ella determinada, o sin tener la autoridad conferida por ley; o también que se hubiera violado directamente la ley en cuanto a su objeto, motivos o desviación de poder; vale decir, debe haber producido algún vicio que produzca la referida sanción.

**Octavo:** Que en la especie, la nulidad de derecho público se solicitó bajo el argumento de que no se pagó íntegramente la indemnización correspondiente al procedimiento expropiatorio. Sin embargo, tal cuestión no puede acarrear la mentada sanción, ni puede convertirse en exigencia del perfeccionamiento y conclusión del acto expropiatorio, porque no constituye un vicio, pudiendo eventualmente generar otras acciones o derechos. En efecto, al producirse la subrogación del predio expropiado por el monto de la indemnización cabe entender que surge un crédito a favor del expropiado, empero ello no impide la consumación del acto expropiatorio si por motivo de un acto de renuncia decide no recibir los dineros consignados. Así, siendo la expropiación, por definición, un acto jurídico con caracteres de unilateralidad por parte de la Administración por razones de utilidad pública o de interés general se torna insostenible la tesis del

recurrente en el sentido de sujetar el perfeccionamiento de un acto de autoridad válidamente configurado a la voluntad del expropiado de percibir la indemnización correlativa.

**Noveno:** Que consecuente con lo recién expresado, habiéndose perfeccionado la expropiación de autos con la consignación de la cuota inicial de contado, la entidad expropiante adquirió el dominio pleno del predio en cuestión y, a su vez, el titular expropiado dejó de ser su propietario, siendo subrogado en su patrimonio por la aludida cuota y el saldo insoluto mediante bonos de la Reforma Agraria, con arreglo al ordenamiento jurídico vigente a esa época.

De esta manera sólo cabe descartar las infracciones de ley denunciadas, puesto que ninguno de los preceptos invocados por el recurrente ordenaba el pago al contado del monto total de la indemnización fijada para la validez del acto expropiatorio.

**Décimo:** Que en consideración a lo expresado, sólo puede concluirse que en realidad por sus características y efectos la acción formulada tiene el carácter de patrimonial. Siendo así, es plenamente aplicable la prescripción por disponerlo el artículo 2497 del Código Civil y porque lo contrario significaría introducir incertidumbre sobre el patrimonio y derechos de las personas como sucesores en el dominio.

**Undécimo:** Que en armonía con lo razonado, debe colegirse que los jueces del fondo han efectuado una adecuada aplicación del derecho. En efecto, el artículo 3° del D.L. N° 1283 de 1975 dice: “Decláranse extinguidas todas las acciones a que se refiere el art. 1° del presente decreto ley y del decreto ley 754 de 1974, que no hayan sido legalmente ejercidas al día, 10 de noviembre de 1975”.

A su vez el artículo 1° del mismo cuerpo legal prescribe: “Declárase que lo dispuesto en el artículo 1° del decreto ley 754, de 1974, es también aplicable a los juicios o procesos expropiatorios en actual tramitación que reúnan las características siguientes: a) Que en ellos se persiga la indemnización, sea de perjuicios o por causa de expropiación, o el amparo, restitución o restablecimiento de la posesión o tenencia de bienes raíces o derechos reales constituidos en ellos. b) Que dichos juicios tengan su origen en hechos, actos o contratos que hayan

tenido por objeto otorgar a alguna de las entidades señaladas en el artículo 1° del decreto ley 754, el dominio, posesión o tenencia de cualquier clase de bienes y que tales hechos, actos o contratos hayan acaecido o se hubieren ejecutado o celebrado en el lapso señalado en el inciso 1° del artículo 1° del citado decreto ley; c) Que en los juicios sea parte alguna de las entidades señaladas en el artículo 1° del decreto ley mencionado”.

A su turno, el inciso primero del D.L. N° 754 preceptúa: “En los juicios en que se ejerzan las acciones de inexistencia, nulidad, inoponibilidad u otras destinadas a dejar sin efecto los actos o contratos celebrados entre el 4 de noviembre de 1970 y el 11 de septiembre de 1973, y en cuya virtud el Estado de Chile haya adquirido derechos en sociedades o el dominio u otros derechos reales sobre cualquier clase del bienes, sin excepción, se aplicarán, preferentemente a las reglas de la legislación común, las disposiciones del presente decreto ley”.

**Duodécimo:** Que los preceptos transcritos eran plenamente aplicables al caso, toda vez que en definitiva el acto cuya nulidad se reclama corresponde al acto de expropiación adoptado en el año 1971 por la Corporación de Reforma Agraria. El argumento de invocar el acuerdo posterior de 1976 con la finalidad de eludir la aplicación de dicha normativa carece de justificación en circunstancias que lo que solicita en la presente acción es “retrotraer las cosas al estado anterior al Acuerdo Expropiatorio”.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

<b>FICHA N° 11</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol N°</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	7750 - 2011	7 de noviembre de 2011
<b>Recurrente/Actor:</b> Díaz Guajardo, Teresa			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Fisco de Chile			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			

<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, prescripción extintiva acciones judiciales
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 18 al 26 del Decreto Ley N° 2695
<b>Tema Principal:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar prescripción de la nulidad de derecho público.
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>
<p><b>Hechos:</b> Que en estos autos sobre nulidad de derecho público, la parte demandante ha deducido recurso de casación en el fondo contra la sentencia de la Corte de Apelaciones de Rancagua que confirmó la pronunciada por el tribunal a quo que rechazó la referida acción de nulidad en contra de la Resolución N° 98 de 15 de diciembre de 2001, del Secretario Ministerial de Bienes Nacionales de la Región de O'Higgins que regularizó la posesión de un inmueble de conformidad a lo preceptuado en el Decreto Ley N° 2695.</p> <p>La recurrente impugnó la validez de dicho acto administrativo en razón de no haberse acatado la prohibición que establece el artículo 3° del citado cuerpo normativo, toda vez que la solicitante agregó a su posesión la de sus antecesores, no obstante que el terreno objeto de la regularización formaba parte de uno de mayor extensión, circunstancia que impedía dicha adición.</p>
<p><b>Fundamentos de la Sentencia:</b></p> <p><b>Segundo:</b> Que aun cuando la llamada acción de nulidad de derecho público deriva de las normas de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, que sólo previenen el deber de adecuación al Derecho, debe entenderse como una acción de carácter general, esto es, inespecífica, hábil para reclamar toda falta de validez por motivos sustantivos. De lo anterior se sigue que cuando el legislador ha regulado la materia de modo especial, por aplicación del artículo 13 del Código Civil ha de preferirse esta preceptiva porque se trata de una misma situación que dispone de dos leyes que parecen aplicables. En el caso que nos ocupa la falta de eficacia por no adecuación a la ley que ha sido reclamada por esta vía de carácter general, pudo ser planteada mediante el</p>

procedimiento que establecen los artículos 18 a 26 del Decreto Ley N° 2695, pues estas normas justamente establecen que en el plazo de treinta días hábiles contado desde la última publicación a que se refiere el artículo 11 del mismo texto legal, o de un año desde la fecha de inscripción del inmueble -si se estimara que le asisten al oponente acciones de dominio-, se podrá impugnar la solicitud o la inscripción a nombre del peticionario, alegándose que no se cumplen los requisitos contemplados en ese texto legal;

**Tercero:** Que tales normas, por razones de certeza jurídica, previenen un plazo extintivo del derecho de reclamar en contra de la actuación administrativa, de tal suerte que cuando no se emplean dichos preceptos y se opta por esta acción de nulidad general, vencido ya dicho término –como aconteció en la especie-, se obra cuando ha operado preclusión por no ejercicio del derecho, situación que no puede ser revertida del modo que se ha intentado en autos;

**Cuarto:** Que, en consecuencia, deben descartarse desde ya los errores de derecho acusados en el recurso de nulidad de la demandante, puesto que de haber incurrido la autoridad en equivocaciones que se le atribuyen al dictar el acto administrativo objetado, éstas debieron alegarse en la oportunidad y plazos que regula el Decreto Ley N° 2695, y no interponerse una acción genérica de impugnación de legalidad como lo es la intentada, por lo que el recurso de casación en el fondo adolece de manifiesta falta de fundamento y no puede prosperar.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

FICHA N° 12			
1. IDENTIFICACIÓN			
Tipo de Acción	Órgano	Rol N°	Fecha
Casación en el fondo	Corte Suprema	598 - 2010	30 de noviembre de 2012
<b>Recurrente/Actor:</b> Federación Aérea de Chile			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Fisco de Chile, Comisión Nacional de Medio Ambiente			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			

**Descriptorios:** Declaración de nulidad de derecho público, legitimación activa de las acciones judiciales

**Normativa aplicada:** Artículos 6, 7, 19 N°3 y 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República en relación a la Ley 19.300.

**Tema Principal:** Determinar legitimación activa de la acción de nulidad de derecho público

**Temas Complementarios:** Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público

### 3. DESCRIPCIÓN

**Hechos:**

La demanda de autos fue deducida por la Federación Aérea de Chile en contra de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y del Fisco de Chile y pide que se declare la nulidad de derecho público de la Resolución Exenta N° 147, de 14 de abril de 2005, dictada por la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región Metropolitana de Santiago que calificó como ajustada a las normas vigentes sobre Bases del Medio Ambiente el “Proyecto de Modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago 80 Aeropuerto Los Cerrillos-Portal Bicentenario”. Fundamenta su pretensión en que la referida Resolución infringió lo dispuesto en el artículo 7° de la Constitución Política de la República y las normas contenidas en la Ley N° 19.300, toda vez que se aprobó el proyecto contando sólo con una Declaración de Impacto Ambiental, en circunstancias que requería de un Estudio de Impacto Ambiental.

En autos Rol N° 16.500-2005, caratulados “Federación Aérea de Chile con Fisco de Chile”, por sentencia de veintiocho de agosto de dos mil siete se resolvió: a) Que se rechaza la excepción de falta de legitimación activa planteada por los demandados; b) Que se rechaza la falta de legitimación pasiva del Fisco de Chile opuesta por el Consejo de Defensa del Estado; y c) Que se acoge la demanda deducida en contra de la Comisión Nacional de Medio Ambiente y el Fisco de Chile en cuanto se declara nula la Resolución Exenta N° 147, de 14 de abril de 2005, dictada por la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región

Metropolitana de Santiago que califica como ajustada a las normas vigentes sobre Bases del Medio Ambiente el “Proyecto de Modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago 80 Aeropuerto Los Cerrillos-Portal Bicentenario”.

La Corte de Apelaciones de Santiago, por fallo de dieciocho de noviembre de dos mil nueve, acogió el recurso de casación en la forma interpuesto por el Fisco de Chile en contra de la sentencia de primera instancia, la cual quedó invalidada. A continuación, dictó sentencia de reemplazo que resolvió: a) Que se rechaza la excepción de falta de legitimación activa opuesta por la Comisión Nacional del Medio Ambiente; b) Que se acoge la excepción de falta de legitimación pasiva deducida por el Consejo de Defensa del Estado en representación del Fisco de Chile y por lo tanto éste no es parte en este juicio; y c) Que se acoge la demanda deducida en contra de la Comisión Nacional del Medio Ambiente sólo en cuanto se declara nula la mencionada Resolución Exenta N° 147.

En contra de esta última decisión, la demandada Comisión Nacional del Medio Ambiente ha deducido recurso de casación en el fondo.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Octavo:** Que en lo concerniente al primer capítulo de casación cabe señalar que la nulidad de derecho público ha sido concebida dentro de nuestro ordenamiento jurídico como un mecanismo instrumental adscrito al principio de juridicidad en que se deben inspirar las actuaciones de los órganos del Estado, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental y 2 de la Ley N° 18.575, de 1986, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuya consecuencia se traduce en la ineficacia de lo obrado en contravención a ese criterio orientador de la actividad estatal.

**Noveno:** Que según se puede colegir de lo enunciado en las normas recién citadas, los vicios que pueden eventualmente provocar la nulidad de un acto administrativo son la ausencia de investidura regular del órgano respectivo, la incompetencia de éste, la inexistencia de motivo legal o motivo invocado, la

existencia de vicios de forma y procedimiento en la generación del acto, la violación de la ley de fondo atinente a la materia y la desviación de poder. Por consiguiente, de acuerdo a lo expresado no resulta cierto el predicamento del recurrente en orden a que la vulneración de ley, en este caso de la Ley N° 19.300, no constituya un vicio de nulidad de derecho público del acto administrativo.

En todo caso, es posible también concluir que la sanción de nulidad de derecho público solicitada por el demandante ha sido pretendida bajo la causal de haberse emitido el acto fuera de la forma prescrita por la ley. En efecto, el artículo 10 de la Ley N° 19.300 mandataba: “Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes: h) Planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales, proyectos industriales o inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas”. A su turno, el artículo 11 ordenaba: “Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias:

- a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;
- b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
- c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;
- d) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
- e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y
- f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

Para los efectos de evaluar el riesgo indicado en la letra a) y los efectos adversos señalados en la letra b), se considerará lo establecido en las normas de calidad ambiental y de emisión vigentes. A falta de tales normas, se utilizarán como referencia las vigentes en los Estados que señale el reglamento”.

De las disposiciones referidas es dable inferir que si se emite una Declaración de Impacto Ambiental para aprobar la modificación de un plan regulador regional en un caso en que correspondía realizar un Estudio de Impacto Ambiental, y que no se efectuó se produce un vicio de antijuridicidad que se centra en las causales de nulidad tanto de violación de la ley como de la falta de sujeción a la forma prescrita por la ley, con énfasis en no existir los fundamentos o causas legales que autorizan a la emisión del acto administrativo y, más aún, de haber incurrido en desviación de poder.

En atención a la motivación expresada, el primer acápite de nulidad será desestimado.

**Décimo:** Que en lo relativo al segundo capítulo del recurso de nulidad que pretende sostener que la Federación Aérea de Chile carece de legitimación activa, cabe consignar que la sentencia objetada estableció que el artículo 2° del Estatuto de la Federación Aérea de Chile señala que los objetivos de dicha institución son “Fomentar, dirigir y coordinar las actividades de la aviación civil no comercial y deportiva”, refiriéndose al interés en la existencia de la infraestructura que apoye las actividades de la aviación. Indica que el acto impugnado se enmarca en un proceso que significa en los hechos el cierre del Aeropuerto o Aeródromo de Los Cerrillos, lo que afecta a la Federación demandante en cuanto dicho organismo tutela y fomenta los intereses de la Aviación en Chile, por lo que cuenta con interés legítimo para accionar.

**Undécimo:** Que es conveniente tener presente que la demandante persigue la nulidad de derecho público de la mencionada Resolución N° 147. A juicio de ésta el interés que tiene su parte no puede ser desconocido en la medida que si bien el acto impugnado no constituye formalmente aquel que dispuso el cierre de operaciones del Aeródromo de Los Cerrillos, no es sino el instrumento del que intenta valerse el titular del proyecto para alcanzar el propósito de poder iniciar el

cambio de planificación urbanística en dicha zona, pretendiendo sustraerse del estatuto jurídico que sería aplicable al territorio en que se ubicaba el referido aeródromo de acuerdo al concepto expresado en el escrito de réplica y que dice relación con la asignación modal a que se encontraría sujeto el área en cuestión.

**Duodécimo:** Que cabe ahora analizar si la demandante tiene un interés jurídico para actuar. Al respecto, si bien la legitimación surge de la lesión de un derecho, término que puede interpretarse en un sentido amplio como comprensivo de una situación jurídica reconocida y amparada por el ordenamiento jurídico y no solo de un derecho subjetivo como ya ha señalado con anterioridad esta Corte Suprema, en sentencias recaídas en los autos "Agrícola Forestal Reñihue Ltda. con Cubillos Casanova, Juan Carlos y Fisco de Chile" rol Corte N° 3011-2006 y "Sociedad Visal Ltda. con Empresa Portuaria de Arica" rol Corte N° 1428-2007, en el caso que nos ocupa la Federación Aérea de Chile invoca la situación que emana de sus propios estatutos de la cual surge que tiene interés de operar en el mercado aeronáutico civil y no puede hacerlo a raíz de, entre otros actos, el objeto la presente acción.

**Décimo tercero:** Que, por otra parte, cabe señalar que la Ley N° 19.300 no contiene exigencias respecto a la calidad que debe tener quien reclame de la improcedencia de una Declaración de Impacto Ambiental y exija la realización de un Estudio de Impacto Ambiental, ni tampoco establece acciones de nulidad específicas y mecanismos para reclamar respecto de vicios que pudieran presentarse en el procedimiento administrativo del cual surge una Declaración de Impacto Ambiental.

A modo de conclusión y tal como se ha señalado en fallos anteriores, la legitimación activa, como elemento de la acción, se encuentra referida a la relación del sujeto con la situación jurídica sustancial comprometida en el juicio, de la que surge un interés que lo habilita para ejercerla, impetrando su tutela ante el órgano jurisdiccional.

En el caso de autos, tal como se señaló, el organismo demandante tiene un evidente interés jurídico colectivo en evitar que sean modificadas las normas de planificación urbanísticas, el cual es de suficiente envergadura para concluir que

los sentenciadores de la instancia al decidir que tiene legitimación activa para demandar la nulidad de la Resolución N° 147 cuestionada no han incurrido en el yerro jurídico que se les reprocha.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

<b>FICHA N° 13</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol N°</b>	<b>Fecha</b>
Casación en forma y fondo	Corte Suprema	5288 – 2010	4 de enero de 2013
<b>Recurrente/Actor:</b> Droguett Inajero, Raúl Augusto			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Ejército de Chile			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, prescripción extintiva acciones judiciales			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 2497, 2513 y 2514 del Código Civil y artículo 3 del DL N° 1283 de 1975.			
<b>Tema Principal:</b> Determinar prescripción de la nulidad de derecho público.			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>			
<b>Hechos:</b> El demandante Raúl Droguett Inarejo fue Capitán del Ejército de Chile hasta el 23 de octubre de 1970. Mediante Decreto Supremo N° 251 de esa misma data se dispuso su retiro temporal del Ejército. Con fecha 22 de octubre de 1973 el actor solicitó su reincorporación a las filas del Ejército. Por Oficio Ordinario N° 1150/21 de 6 de febrero de 1974, emanado del Director General del Ejército se niega su reincorporación, “debido a que no cumple con los requisitos legales para			

resolverla favorablemente, pues sólo pueden ser reincorporados aquellos que se encuentren en retiro temporal y Ud. se encuentra en retiro absoluto”.

Por sentencia definitiva de veinticinco de junio de dos mil nueve el Décimo Tercer Juzgado Civil de Santiago acogió la demanda interpuesta por Raúl Droguett Inarejo, Capitán de Ejército en retiro, que declaró la nulidad de derecho público del Decreto N° 1150/21 de 6 de febrero de 1974 librado por el Ejército de Chile, en virtud del cual negó lugar a su solicitud de reincorporación a la mencionada Institución, ordenando que se dictara el pertinente decreto de reemplazo que en derecho corresponda.

Apelada esa sentencia por la parte demandada, la Corte de Apelaciones de esta ciudad en fallo de diez de mayo de dos mil diez la revocó, declarando en su lugar que se encontraba prescrita la acción de nulidad de derecho público intentada.

En contra de esta última decisión, el actor dedujo recursos de casación en la forma y en el fondo.

#### **Fundamentos de la Sentencia:**

**Décimo:** Que sin perjuicio de lo expuesto, conviene precisar que como ha dicho esta Corte Suprema, existen dos acciones contencioso administrativas: “Las acciones encaminadas únicamente a conseguir la nulidad de un acto administrativo y aquéllas 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 (...)”. (considerando 10° de la sentencia de esta Corte, de 28 de junio de 2007, dictada en los autos Rol N° 1203-2006 caratulados “Eyzaguirre Cid, Germán con Fisco”).

**Undécimo:** Que estas acciones declarativas de derechos o también denominadas de “plena jurisdicción”, de claro 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 sobre dicho instituto contempladas en el Código Civil, entre otras, a las disposiciones de sus artículos 2497, 2514 y 2515.

Es por ello que lo que en realidad prescribe no es la nulidad de derecho público, sino la acción declarativa de derechos a favor del particular. Efectivamente, la naturaleza misma de los derechos cuyo reconocimiento se solicita es siempre de carácter patrimonial y privado, aun cuando su fuente se encuentre en una nulidad de derecho público, y como tal sujetos a la posibilidad de extinguirse por el simple transcurso del tiempo. La ley no somete a un estatuto particular los efectos de un acto administrativo nulo, por lo que si compromete sólo la esfera patrimonial particular de un individuo debe regirse por las normas comunes generales existentes al respecto, y éstas son las contenidas en el Código Civil.

**Duodécimo:** Que corresponde entonces analizar el carácter de las acciones ejercidas en esta causa a fin de constatar si se está frente a una genuina acción de nulidad de derecho público según la categorización anterior.

Al respecto, si bien es cierto que en el petitorio de su demanda el actor sólo ha solicitado que se declare la nulidad de derecho público del acto denunciado y que se ordene al Ejército de Chile dictar el correspondiente decreto de reemplazo conforme a derecho, es posible advertir que la verdadera finalidad de la pretensión deducida en juicio es la de requerir la declaración de ilegalidad del acto como presupuesto esencial para configurar la imputación de perjuicios al Fisco. En efecto, el actor en su demanda al solicitar que se acepte su reincorporación con fecha 23 de octubre del año 1973, agregó: “haciendo expresa reserva de las acciones que pudiera tener en mi beneficio para lograr que se me indemnicen los daños sufridos, por concepto de daño emergente, lucro cesante, daño moral y cualquier otro daño derivado del hecho ilegal y arbitrario de la actuación descuidada y negligente sostenida por el Ejército de Chile”.

Es claro que el demandante, atendido el tiempo transcurrido –casi cuarenta años desde su separación del Ejército-, no persigue volver a ejercer funciones militares, sino la responsabilidad patrimonial del Estado por la dictación de un acto administrativo ilegal.

**Décimo tercero:** Que a lo anterior hay que agregar que la acción de nulidad de derecho público tiene como objeto pronunciar la nulidad del acto administrativo, y por consiguiente su extinción y cesación de sus efectos. Para ello es requisito indispensable que exista al momento de anularlo, lo que en el caso de autos resulta imposible, pues se ha notificado en el mes de diciembre del año 2006 una demanda de nulidad de derecho público de un acto de fecha 6 de febrero de 1974, esto es, dictado más de treinta años antes, que motivó el alejamiento del actor del Ejército de Chile. Dicho acto cumplió sus efectos, se agotó y extinguió precisamente por haberse cumplido, y si bien pudo haberse anulado para los fines de reincorporar al actor a las filas del Ejército, ello sólo pudo hacerse mientras fuera posible, lo que evidentemente no ocurre después de treinta años, en que toda reincorporación resulta imposible en razón de haberse agotado definitivamente los efectos del acto.

Es por ello que la acción deducida es declarativa de derechos y no de nulidad de derecho público, siendo la declaración de nulidad solicitada, en realidad, una solicitud de declaración de ilegalidad para los efectos de pedir se declare su derecho a ser indemnizado, como por lo demás lo señala expresamente el actor, acción que como ha reiterado esta Corte Suprema se encuentra sometida a las reglas generales sobre prescripción.

**Décimo cuarto:** Que en esas condiciones, quedando de manifiesto la real acción procesal intentada, en que la declaración de nulidad de derecho público sólo es funcional a prestaciones indemnizatorias y restitutorias que se rigen por las normas de prescripción extintiva civil, ninguna infracción a esas disposiciones puede atribuirse en la especie a los sentenciadores.

**Décimo quinto:** Que de esta manera, también queda descartado el segundo capítulo de nulidad de fondo alegado por el recurrente, desde que como se señaló

en el considerando décimo tercero, el acto cuya nulidad se pretende se encuentra agotado, pues cumplió los fines para los cuales fue dictado.

**Decisión:** Se rechazan los recursos de casación en la forma y en el fondo

#### FICHA Nº 14

### 1. IDENTIFICACIÓN

Tipo de Acción	Órgano	Rol Nº	Fecha
Casación en el fondo	Corte Suprema	11216 - 2010	10 de enero de 2013

**Recurrente/Actor:** Covarrubias Rodríguez, Jorge

**Recurrido/Demandado:** Ilustre Municipalidad de Quilpué.

### 2. CRITERIOS DE SELECCIÓN

**Descriptor:** Declaración de nulidad de derecho público

**Normativa aplicada:** Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 18 al 26 del Decreto Ley Nº 2695

**Tema Principal:** Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público

**Temas Complementarios:** Determinar causales de la nulidad de derecho público.

### 3. DESCRIPCIÓN

**Hechos:** Don Jorge Covarrubias Rodríguez, ante el Segundo Juzgado Civil de Quilpué, dedujo demanda de nulidad de derecho público contra la Resolución Nº 78/96 de 9 de septiembre de 1996 de la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Quilpué y su rectificación contenida en la Resolución Nº 63/96 de 9 de diciembre de ese mismo año, que aprobaron la subdivisión del predio que en ellas se indica.

Basó su demanda en que es propietario inscrito de una propiedad raíz consistente en el Lote Nº 3, denominado Los Perales, ubicado en El Belloto, comuna de Quilpué. Dicho inmueble limita hacia el sur con el deslinde norte de la propiedad conocida como Lote 4 A, inscrito a nombre de Ángela Passalacqua Valencia. En el año 1996 se practicó una subdivisión de este último predio, lo cual dio origen a

dos lotes, a saber, Lote 4 A1, de una superficie de 29.000 metros cuadrados, y el Lote 4 A2 de una superficie de 14.005 metros cuadrados. La suma de ambas superficies parciales arroja la cabida inicial del predio Lote 4 A, esto es, 43.005 metros cuadrados. Añade que consta anotación marginal de la subdivisión en la inscripción de dominio que corresponde al Lote 4 A en el Conservador de Bienes Raíces de Quilpué, así como también en el Registro de Documentos de 1997 de igual Conservador, se archivaron una copia de las Resoluciones Municipales N° 63/96 y 78/96 y un plano de subdivisión de la aludida propiedad en dos lotes signados como 4 A1 y 4 A2.

Explica a continuación que el mencionado plano de la subdivisión presenta errores en su construcción, porque establece una descripción del polígono que, además de no coincidir con la forma real que tiene el predio subdividido, al calcular su área total da como resultado una superficie considerablemente aumentada en comparación con la que le corresponde según sus títulos. Es así que el Lote 4 A2, de supuestamente una superficie de 14.005 metros cuadrados aumenta a 21.254,98 metros cuadrados, en directo perjuicio del demandante como vecino inmediato de dicho lote, defecto que no fue advertido por la Dirección de Obras de la Municipalidad demandada en su labor de aprobación de tal subdivisión, quedando con una expansión indebida de su superficie.

Hace presente que lo cuestionado en el presente caso es la falta de estudio de los antecedentes que arrojaba el plano de subdivisión que el interesado presentó, y si bien tal documento cumplía formalmente con contener las dimensiones y superficies del terreno original, como también el número de sitios resultantes con sus respectivas superficies parciales, todas coincidentes con sus respectivos títulos, junto con un cuadro de superficies de los referidos lotes o sitios, el problema surge al constatar que la superficie que arroja el cálculo del plano es muy superior a la real. Reprocha entonces que el asesor urbanista de la Dirección de Obras en cuestión no se percatara de la falta de concordancia de la información que presentaban las resoluciones aprobatorias de la subdivisión en relación al plano mismo de aquélla.

De esta manera continúa el libelo indicando que la Dirección de Obras no cumplió su obligación legal de velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que prescribe: “A la unidad encargada de obras municipales le corresponderán las siguientes funciones: a) velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, para cuyo efecto gozará de las siguientes atribuciones específicas: 1) dar aprobación a las subdivisiones de predios urbanos y urbano-rurales (...)”.

Solicita que se declare la nulidad de derecho público de las resoluciones que aprobaron la subdivisión antes descrita, dejándosela por tanto sin efecto y se proceda a la cancelación de la anotación en el Conservador de Bienes Raíces de Quilpué que da cuenta de la citada subdivisión.

Por sentencia de dieciséis de marzo de dos mil once, el referido tribunal rechazó íntegramente la demanda de nulidad de derecho público impetrada.

Apelado ese fallo por el actor, la Corte de Apelaciones de Valparaíso, en sentencia de cuatro de octubre de dos mil once la confirmó.

#### **Fundamentos de la Sentencia:**

**Quinto:** Que lo expresado en los motivos anteriores revela la conveniencia de anotar algunas ideas básicas que inciden en el asunto planteado, es decir, con relación a la acción de nulidad de derecho público. Ésta ha sido conceptuada como la sanción de ineficacia jurídica que afecta a aquellos actos de los órganos del Estado en los que faltan algunos de los requisitos que el ordenamiento establece para su existencia y validez.

Este enunciado evidencia con nitidez el rol que dentro de nuestro ordenamiento le corresponde a la nulidad de derecho público como una institución destinada a garantizar la vigencia del principio de legalidad, de acuerdo con el cual los órganos del Estado deben someterse en el desarrollo de sus actividades a lo preceptuado en la Constitución Política de la República y en las leyes dictadas conforme a ella.

**Sexto:** Que de acuerdo con la jurisprudencia asentada por esta Corte Suprema – y que recoge una doctrina que ha gozado de general aceptación- son vicios aptos para provocar la nulidad de derecho público de un acto estatal la desviación de poder, ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, violación de la ley –ley de fondo- y defectos de forma.

**Séptimo:** Que, a su vez, uno de los principios que informan la nulidad de derecho público es el de conservación, cuyo fundamento radica en que revistiendo la nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, ella sólo será procedente si el vicio es grave y esencial. Subyacen a este principio de conservación otros principios generales del derecho como la confianza legítima que el acto produce, la buena fe de los terceros, el respeto a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica. Efectivamente, no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad, sino cuando dicha anomalía conculque las garantías de los administrados.

**Octavo:** Que en el caso que nos ocupa ha quedado asentado que no existe disconformidad alguna entre la inscripción que cubre el predio de la señora Ángela Passalacqua –Lote 4 A- y la correspondiente a los dos lotes originados en su subdivisión. Es decir, la subdivisión aprobada mediante las resoluciones objeto de la nulidad no modificaron la superficie del predio. Los lotes resultantes no indican una cabida superior e, incluso, en el recuadro “Cuadro de Superficie” que se observa en el plano de subdivisión se deja constancia que la superficie del Lote 4 A1 es de 29.000 metros cuadrados y del Lote 4 A2 es de 14.005 metros cuadrados, esto es, dichas superficies parciales se conforman y coinciden con la superficie total del terreno subdividido.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

**FICHA Nº 15**

**1. IDENTIFICACIÓN**

<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol Nº</b>	<b>Fecha</b>
	Corte Suprema	673 - 2011	

Casación en forma y fondo			18 de enero de 2013
<b>Recurrente/Actor:</b> San Martín Almonacid, Luis			
<b>Recurrido/Demandado:</b> I. Municipalidad de San Antonio.			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, legitimación activa de las acciones judiciales			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6, 7, 19 N°3 y 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 1713 del Código Civil y 341 del Código de Procedimiento Civil			
<b>Tema Principal:</b> Determinar legitimación activa de la acción de nulidad de derecho público			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>			
<b>Hechos:</b> En estos autos Rol N° 60.656 del Primer Juzgado Civil de San Antonio el abogado Eduardo González Lara, en representación del demandante Luis San Martín Almonacid, en este procedimiento ordinario sobre nulidad de derecho público del plan regulador de esa comuna seguido contra la I. Municipalidad de San Antonio, deduce recursos de casación en la forma y en el fondo contra la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso con fecha dos de diciembre de dos mil diez, que confirmó el fallo de primera instancia de cinco de agosto de ese mismo año en cuanto negó lugar a la demanda por falta de legitimación activa.			
<b>Fundamentos de la Sentencia:</b>			
<b>Octavo:</b> Al abordarse el estudio de la reseñada crítica es necesario esclarecer de partida que, en rigor de verdad, lo que por ella se plantea no es otra cosa que la falsa aplicación de los artículos 1713 del código privatista y 341 del procesal que le viene, pues lo demás, esto es, la falta de aplicación de la indicada preceptiva			

del decreto con Fuerza de Ley N° 458, no puede sino serle sucedánea. En otros términos, recién descartada la ilegitimidad actoral, podría encararse el resto;

**Noveno:** No está de más recordar al efecto que la más arraigada teoría de derecho procesal discierne entre los presupuestos de proponibilidad, por una parte, y de procedencia de las acciones jurisdiccionales, por la otra.

Son condiciones de proponibilidad aquellas sin las cuales la acción no puede ser admitida a tramitación.

Son requisitos de procedencia los que, ausentes, vedan el éxito de lo pretendido. Una de las condiciones de procedencia de toda acción jurisdiccional es la de la existencia de un interés para accionar, interés que, por lo demás, ha de estar rodeado de ciertas características en las que no viene al caso detenerse.

Entonces, es propio del juicio jurisdiccional ocuparse, una vez superado el tamiz de proponibilidad, de la comparecencia o no del mentado interés jurídico para actuar, que va de la mano, casi a modo de corolario con el tema, ya más adjetivo, de la titularidad actoral, pues ésta sólo puede radicarse en quien conduzca el interés en comento.

Será titular activo quien exhiba pertinencia directa e inmediata a su respecto, de la acción que deduce.

Cierto es que el ejercicio de la acción es un derecho a todos garantizado. Tan cierto como que debe asumírselo en el marco jurídico preestablecido por norma, doctrina y costumbre.

Nada impedirá que quien sea requiera la intervención de un tribunal; lo hará amparado por normativa ineludible. Nada impedirá que el tribunal desmerezca el intento, cuando manado de quien causalmente ajeno.

Así, por ejemplo, cualquier chileno podrá alzarse contra la validez de determinada normación, pero el juez requerido revisará si algo en ésta la vincula directa e inmediatamente con el pretendiente, pues de no ser así echará de menos el interés y la titularidad para blandirla;

**Décimo:** Por consiguiente, lo primero en este caso es, obviamente, el examen de la posible vulneración de los artículos 1713 y 341.

Sólo de ser ella exitosa tendrá sentido estudiar el alcance de los artículos 43, 44 y 45 tantas veces mencionados, a la luz del axioma del artículo 7 de la carta principal;

**Undécimo:** Sabido es que el tribunal de casación sólo ingiere en el derecho.

Su autoridad a nivel de los hechos no pierde su marca de revisión puramente jurídica. Es decir, esta superior judicatura, en la sede que aquí se la ha convocado, lo único que puede fiscalizar –en el ámbito del requerimiento- es la conformidad o disconformidad del razonamiento –y la subsecuente deducción- con las pocas disposiciones de ley que, en el plano de la denominada prueba reglada, definen el alcance que en orden a la veracidad de los hechos haya de conferirse a las evidencias de parte.

Naturalmente, ello presupone un segmento mínimo de adjetividad, pues se comprende que lo que se anida en la subjetividad ínsita a la razón, no puede ser siempre logrado ni tocado por el contralor.

Así, ha de dejarse desde luego sentado que las leyes conocidas como reguladoras de la prueba lo son en ese ámbito de adjetividad.

El fallador que las omite en su mecánica o que al aplicarlas afecta manifiestamente la estructura lógica que las inspira, tuerce el camino que, de cara a la sana convicción, el ordenamiento le ofrenda.

Es esto lo que en casación ha de repararse. No la apreciación que del correcto uso de tales reglas surja para el jurisdiscente, cuyo juicio soberano la casación no está llamada a macular;

**Duodécimo:** Valga lo dicho para predicar con énfasis que la “falta de interés” no es un hecho, sino una opinión, un juicio de valor, una calificación.

En cuanto tal, no es susceptible de los predicados propios de los juicios descriptivos, que son los que atañen al ámbito de la facticidad.

En consecuencia, aborta *ab initio* una casación substantiva que, al amparo de regulaciones exclusivas del establecimiento de hechos, se empeña en alterar una calificación jurídica.

No precisa el recurrente la o las circunstancias que en el plano de los hechos haya(n) sido desconocida(s). Su derrotero es, nada más, la falta de interés.

Ergo, la objeción no podrá prosperar;

**Decisión:** Se rechazan los recursos de casación en la forma y en el fondo

**FICHA Nº 16**

**1. IDENTIFICACIÓN**

<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol Nº</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	5815 - 2011	26 de marzo de 2013

**Recurrente/Actor:** Aguilera Vera, Luis

**Recurrido/Demandado:** I. Municipalidad de la Unión.

**2. CRITERIOS DE SELECCIÓN**

**Descriptor:** Declaración de nulidad de derecho público

**Normativa aplicada:** Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República

**Tema Principal:** Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público

**Temas Complementarios:** Determinar causales de la nulidad de derecho público.

**3. DESCRIPCIÓN**

**Hechos:**

Que el actor presentó su demanda exponiendo que la decisión adoptada por el Municipio en orden a removerlo del cargo de Administrador Municipal es ilegal pues debe acordarse por los dos tercios de los concejales en ejercicio, quórum en el que debe incluirse al Alcalde, pues él preside, con derecho a voto, el Concejo Municipal de La Unión, pese a lo cual en la especie tal decisión fue tomada sólo con los votos favorables de 4 de los 7 miembros del Concejo, esto es, con un número menor de votos de los requeridos, de lo que deduce que ella adolece de un vicio de nulidad de derecho público, pues el órgano público obró pese a su falta de investidura regular. De ello se sigue, según explica, la existencia de perjuicios que lo han afectado como consecuencia, precisamente, de la pérdida de su cargo público, cuya indemnización también solicita.

El fallo de primer grado acogió la demanda de nulidad de derecho público e indemnización de perjuicios por lo que la demandada deberá pagar la suma de \$49.022.610 al actor por indemnización del lucro cesante y del daño moral.

La demandada, Municipalidad de La Unión, deduce recurso de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Valdivia que confirmó el fallo de primer grado.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Sexto:** Que antes de analizar los aspectos sustantivos involucrados en el punto que se acaba de circunscribir, se revela la conveniencia de anotar algunas ideas básicas que inciden en el asunto planteado, es decir, con relación a la acción de nulidad de derecho público. Ésta ha sido conceptuada como la sanción de ineficacia jurídica que afecta a aquellos actos de los órganos del Estado en los que faltan algunos de los requisitos que el ordenamiento establece para su existencia y validez.

Este enunciado evidencia con nitidez el rol que dentro de nuestro ordenamiento corresponde a la nulidad de derecho público como una institución destinada a garantizar la vigencia del principio de legalidad, de acuerdo con el cual los órganos del Estado deben someterse en el desarrollo de sus actividades a lo preceptuado en la Constitución Política de la República y en las leyes dictadas conforme a ella.

**Séptimo:** Que de acuerdo con la jurisprudencia sentada por esta Corte Suprema –y que recoge una doctrina que ha gozado de general aceptación- la ilegalidad de un acto administrativo, que puede acarrear su anulación, puede referirse a la ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, defectos de forma, desviación de poder, ilegalidad en cuanto a los motivos y violación de la ley de fondo aplicable.

**Octavo:** Que, a su vez, uno de los principios que informan la nulidad de derecho público es el de conservación, cuyo fundamento radica en que revistiendo la

nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, ella sólo será procedente si el vicio es grave y esencial. Subyacen a este principio de conservación otros principios generales del Derecho como la confianza legítima que el acto genera, así como la buena fe de los terceros, el respeto a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica. Efectivamente, no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad, sino cuando dicha anomalía conculque las garantías de los administrados.

**Noveno:** Que de acuerdo con los antecedentes consignados en los fundamentos anteriores de este fallo, la irregularidad que afecta al acto administrativo alegada en este proceso es aquella referida a la ausencia de investidura regular, situación que ha ocurrido precisamente en el cuestionado Acuerdo N° 424, de 9 de mayo de 2006, y del subsecuente Decreto N° 0431, de 10 del mismo mes y año, en cuanto disponen la remoción del Administrador Municipal de La Unión con un quórum inferior al exigido por la ley.

**Décimo:** Que para resolver el asunto sometido al conocimiento de esta Corte resulta preciso, además, recordar que el inciso 1° del artículo 30 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone, a la letra, lo siguiente: “Existirá un administrador municipal en todas aquellas comunas donde lo decida el concejo a proposición del alcalde. Para desempeñar este cargo se requerirá estar en posesión de un título profesional. Será designado por el alcalde y podrá ser removido por éste o por acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, sin perjuicio que rijan además a su respecto las causales de cesación de funciones aplicables al personal municipal”.

A su vez, la letra m) del artículo 63 del mismo cuerpo legal preceptúa que: “El alcalde tendrá las siguientes atribuciones: m) Convocar y presidir, con derecho a voto, el concejo; como asimismo, convocar y presidir el consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil”.

Por otro lado, resulta preciso recordar que el artículo 72 de la citada ley establece, en lo que interesa al presente recurso, que: “Los concejos estarán integrados por concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación

proporcional, en conformidad con esta ley. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos.

Cada concejo estará compuesto por:

- a) Seis concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta setenta mil electores;
- b) Ocho concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de setenta mil y hasta ciento cincuenta mil electores, y
- c) Diez concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de ciento cincuenta mil electores”.

**Décimo primero:** Que del mismo modo es necesario poner de relieve que con la dictación de la Ley N° 19.737 se separó la elección de Alcalde y Concejales, de manera que a partir del primer proceso electoral posterior a la entrada en vigencia de dicha norma legal el primero integra el Concejo Municipal en su calidad de Alcalde y ya no como Concejal, cuestión que resulta relevante a la hora de decidir el recurso en examen.

**Décimo segundo:** Que en este sentido, resulta esclarecedor indagar en la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N° 19.737, cuya tramitación se inició con el Mensaje del Presidente de la República, en el que se lee, en lo que interesa, lo siguiente: “En tal medida, acogiendo diversas proposiciones sobre la materia, formuladas por Parlamentarios, por la Asociación Chilena de Municipalidades y por otros sectores de opinión, el Supremo Gobierno ha estimado oportuno elaborar y presentar a la consideración del H. Congreso Nacional un proyecto de ley con modificaciones a la Ley N°18.695, para establecer en el país un sistema electoral municipal que contemple expresamente elecciones separadas para los cargos de Alcalde y de Concejales.

Serán votaciones distintas para los dos tipos de cargos, pero efectuadas en un mismo acto electoral aunque en cédulas de votación separadas. Tal como ocurre con las elecciones parlamentarias para Senadores y Diputados, y entre éstas y la elección de Presidente de la República. Por otra parte, en razón de las consideraciones y fundamentos antes expresados, es altamente necesario, en todo caso, que la decisión sobre el cargo de Alcalde sea consecuencia de una

base importante de apoyo de los electores de la comuna, que implique a su vez dar gobernabilidad al municipio en forma eficaz.” [...] “Como consecuencia de lo anterior, se propone disminuir en un concejal la actual composición de los tres tramos de concejos municipales, pasando de los actuales 6, 8 y 10 a componerse de 5, 7 y 9 concejales, respectivamente. No obstante, la composición global de cada concejo continuará siendo par, al integrarse a él el propio alcalde en su calidad de tal”.

**Décimo tercero:** Que como se advierte de los diversos antecedentes mencionados hasta aquí, y como además surge del propio tenor de la norma que regula el asunto de que se trata, la designación del Administrador Municipal depende exclusivamente del Alcalde respectivo, en tanto que su remoción puede ser decidida tanto por aquel que lo nombró como por “acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio”, alusión esta última que debe entenderse en el contexto de la propia Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que en su artículo 72 precisa que el Concejo está formado por “concejales” y no por el Alcalde; que en su artículo 63 aclara que el Alcalde está facultado para presidir el Concejo, con derecho a voto, lo que denota, más allá de toda duda, que carece de la calidad de Concejal, pues de lo contrario sería innecesario reconocer expresamente su derecho a votar en él; y, por último, que en la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N° 19.737, que la modificó en sus artículos 57 y 63 letra m), se indica explícitamente que se integrará al Concejo “el propio alcalde en su calidad de tal”, esto es, sin ser Concejal.

**Décimo cuarto:** Que de lo hasta aquí razonado se desprende con total claridad que la remoción del Administrador Municipal, en caso de ser acordada por el Concejo Municipal, ha de serlo por dos tercios de los “concejales en ejercicio”, esto es, con exclusión del Alcalde, quien no reúne dicha calidad y porque, además, reside en él, de manera exclusiva, la atribución en comento, de modo que no se divisa por qué habría de concurrir, en este supuesto, a la votación de los concejales, pues resulta no sólo innecesario sino, además, redundante.

**Décimo quinto:** Que en estas condiciones, es evidente que la decisión de remover al demandante de su cargo de Administrador Municipal de La Unión fue

adoptada, como quedó establecido por los jueces del fondo, con los votos favorables de cuatro concejales, con dos abstenciones y sin votos en contra, de manera que de los seis “concejales en ejercicio” dos tercios de ellos (vale decir, cuatro) concurrieron con su voto aprobatorio, satisfaciendo de esta manera la exigencia legal en torno al quórum mínimo con el que debía contarse para adoptar semejante medida, resultando irrelevante en este evento si la Alcaldesa votó o no.

**Décimo sexto:** Que así las cosas, forzoso es concluir que la remoción del Administrador Municipal fue adoptada de conformidad a lo que establece la ley, de manera que al decidir los sentenciadores que el Alcalde debía ser considerado en la formación del quórum requerido para adoptar la decisión de que se trata incurrieron en un error de derecho, pues, como ya se dijo, el Alcalde no es un Concejal y, por ende, no le corresponde participar en la votación que en esta materia ellos practican con exclusión de la máxima autoridad municipal, convicción que los condujo al acogimiento de la demanda, a pesar de que no existen fundamentos para declarar la nulidad de derecho público del Acuerdo por el que se decidió la remoción y, mucho menos, para condenar al pago de una indemnización de perjuicios.

**Decisión:** Se acoge el recurso de casación en el fondo

<b>FICHA N° 17</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol N°</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	1163 - 2012	14 de marzo de 2013
<b>Recurrente/Actor:</b> Aciaras Ordenes y Otra			
<b>Recurrido/Demandado:</b> I. Municipalidad de Copiapó			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad absoluta, Declaración de nulidad relativa, Idoneidad de la acción judicial, Declaración de nulidad de derecho público			

<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República
<b>Tema Principal:</b> Determinar si es aplicable la nulidad absoluta y relativa a los actos administrativos
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>
<p><b>Hechos:</b> La demanda de autos fue presentada por don Rafael Cortés Guzmán, abogado, en representación convencional de don Tomás Aciaras Ordenes, quien acciona por sí y en representación de la sociedad conyugal compuesta por él y su cónyuge doña Ismelda Pérez Pérez. Las acciones son de nulidad absoluta; en subsidio, de nulidad relativa; y conjuntamente con ambas la de indemnización de perjuicios. Las dos primeras se plantean en contra de la Municipalidad de Copiapó y la tercera en contra del Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Tercera Región y en subsidio en contra del referido Municipio. Las acciones interpuestas se fundamentan, en síntesis, en los siguientes antecedentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Es casado bajo el régimen de sociedad conyugal con doña Ismelda Pérez Pérez.</li> <li>2.- Durante la vigencia del régimen matrimonial adquirieron en distintas épocas el dominio de tres inmuebles (colindantes entre sí).</li> <li>3.- En el año 1991 dos de los predios fueron fusionados. En el año 2004 su cónyuge sin su autorización solicitó a la Municipalidad de Copiapó la subdivisión de la propiedad fusionada. El 25 de noviembre de 2004 la Dirección de Obras Municipales por Resolución N° 315 aprobó la subdivisión del predio en tres lotes. Empero, en la misma Resolución se aprobó la cesión a uso público de uno de los lotes, a lo que accedió su cónyuge mediante una declaración jurada y su firma en la memoria de deslindes.</li> <li>4.- Asimismo, su cónyuge solicitó respecto de otro inmueble -a que se refiere el numero 2 precedente- la fusión con uno de los lotes resultantes de la subdivisión aprobada por Resolución N° 315. Así por Resolución N° 169 de la Dirección de Obras Municipales, de 30 de junio de 2005, se aprobó la fusión y a la vez la subdivisión del lote resultante en cuatro lotes. A su turno, en la misma Resolución,</li> </ol>

uno de los lotes fue incorporado al uso público, sin las formalidades legales y sin la autorización del marido.

5.- Ocurre que se ha iniciado un proceso de expropiación de inmuebles emplazados en la Avenida en la que se ubican los aludidos predios, a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; sin embargo, la familia Aciaras se ha visto afectada ya que no recibirá retribución alguna por aquellos lotes que fueron incorporados al uso público.

6.- Los actos realizados por su cónyuge, en virtud de los cuales cedió los inmuebles al uso público, son nulos. En primer lugar, nulos de nulidad absoluta puesto que no fueron otorgados por escritura pública, como lo exige el artículo 1801 del Código Civil. Y en subsidio, nulos relativamente, porque se realizaron sin la autorización del marido.

Por sentencia de primero de julio de dos mil doce, emanada del Cuarto Juzgado de Letras de Copiapó se acogió la excepción de prescripción deducida por la Municipalidad de la misma ciudad respecto de la acción de nulidad relativa planteada por el actor y se desestimaron las demandas de nulidad absoluta y relativa de los actos impugnados; asimismo, se rechazó la demanda de indemnización de perjuicios.

La Corte de Apelaciones de Copiapó, conociendo del recurso de apelación interpuesto por la demandante, confirmó la sentencia de primera instancia.

En contra de esta decisión, la parte demandante dedujo recurso de casación en el fondo.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Tercero:** Que conforme a lo expuesto sólo es posible concluir que los jueces del fondo han dado correcta aplicación al derecho. En efecto, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental la sanción de ineficacia jurídica que afecta a los actos de los órganos del Estado es la nulidad de derecho

público. Por consiguiente, tratándose de vicios incurridos en actos de carácter administrativo la sanción de nulidad se encuentra regulada por el Derecho Público y no por el Código Civil, tanto por el origen del vicio como por el bien jurídico que cautela.

Por otra parte, los vicios que pudieron afectar a la solicitud del particular que dio origen al procedimiento administrativo y que culminó con la dictación de las resoluciones municipales cuestionadas también son susceptibles de ocasionar la nulidad de derecho público del acto administrativo, toda vez que entre las causales que ameritan la procedencia de tal sanción se encuentran la inexistencia de motivo legal o motivo invocado, la existencia de vicios de forma y procedimiento en la generación del acto y la violación de la ley de fondo, además de la ausencia de investidura regular del órgano respectivo, la incompetencia de éste y la desviación de poder.

**Cuarto:** Que las reflexiones que anteceden conducen a concluir que la sentencia impugnada por la vía de casación en el fondo no ha incurrido en error de derecho al determinar que las acciones entabladas son improcedentes. En atención a lo concluido, resulta inoficioso analizar la denuncia de infracción de disposiciones legales atinentes a la prescripción de la acción de nulidad relativa.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

<b>FICHA Nº 18</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol Nº</b>	<b>Fecha</b>
Casación en forma y fondo	Corte Suprema	8867 - 2012	8 de abril de 2013
<b>Recurrente/Actor:</b> Gardilic Harasic Esteban y Otro			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Empresa de Servicios Sanitarios de Tarapacá y del Fisco de Chile			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			

**Descriptor:** Declaración de nulidad de derecho público, prescripción extintiva acciones judiciales

**Normativa aplicada:** Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 2497, 2513 y 2514 del Código Civil

**Tema Principal:** Determinar prescripción de la nulidad de derecho público.

**Temas Complementarios:** Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público

### 3. DESCRIPCIÓN

**Hechos:**

La demanda de autos fue interpuesta por Raúl Castro Letelier en representación de Esteban Gardilcic Harasic, Alfredo Gardilcic Carrasco, Ibania Gardilcic Carrasco y María Gardilcic Carrasco y por Iván Gardilcic Franulic en representación de Marko Gardilcic Gómez, en contra de la Empresa de Servicios Sanitarios de Tarapacá y del Fisco de Chile, solicitando: a) La declaración de nulidad de derecho público de las actuaciones realizadas por el Fisco, así como por quien dijo representarlo, en el procedimiento de regularización de la posesión de los inmuebles rústicos denominados Predio N° 1, lote b) y Predio N° 2 lotes a y b, realizado según las normas del Decreto Ley N° 2695 del año 1979, como al inscribir esos predios a nombre del Fisco en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Arica, así como de las actuaciones posteriores que conforman la transferencia y tradición que hizo el Fisco de los predios a la Dirección de Obras Sanitarias del Ministerio de Obras Públicas y luego al Servicio Nacional de Obras Sanitarias y, por último, a la Empresa de Servicios Sanitarios de Tarapacá S.A. y de las respectivas inscripciones de dominio; b) En subsidio, la declaración de inoponibilidad de esos actos, actuaciones, inscripciones y convenciones. Asimismo, cualquiera sea la acción acogida, pidió que se disponga la cancelación de las inscripciones de los gravámenes, prohibiciones e interdicciones de enajenar que afectan a los inmuebles, se restituya el inmueble a los demandantes, se reestablezca la situación jurídica a favor de los actores, se devuelvan los frutos e indemnizen los perjuicios que se causaron como consecuencia de las actuaciones y contrato que se anulen.

Expresa que la resolución cuya nulidad solicita sea declarada es la Resolución N° 15 de 21 de noviembre de 1984 emitida por el mismo peticionario del procedimiento, esto es, Herman Figueroa Gutiérrez, Jefe Provincial de Bienes Nacionales de Arica.

Indica que las inscripciones cuya nulidad y cancelación pide son las siguientes: 1) inscripción de fojas 1863 vuelta, N° 1577 del año 1984 a nombre del Fisco de Chile; 2) inscripción de fojas 4095 N° 2188 del año 1989 a nombre, primero, del Servicio Nacional de Obras Sanitarias y posteriormente –mediante anotación marginal- a nombre de la Empresa de Servicio Sanitarios de Tarapacá.

Los demandantes deducen recursos de casación en la forma y en el fondo deducidos, en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Arica que confirmó la sentencia de primera instancia que rechazó la demanda.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Décimo:** Que el fallo recurrido señaló que en la especie se trata de una acción de declaración de derechos con efectos patrimoniales y que por lo tanto es prescriptible, encontrándose afecta a los plazos generales de la prescripción del Código Civil. Destaca que se dedujeron acciones patrimoniales contra el Estado al solicitarse la nulidad de la resolución administrativa que dispuso la inscripción del inmueble en el Registro de Propiedad respectivo y la restitución del mismo. Concluye que corresponde confirmar la decisión del juez a quo en el sentido de declarar prescrita la pretensión de nulidad del acto administrativo.

**Undécimo:** Que conviene precisar que como ha dicho esta Corte Suprema, existen dos acciones contencioso administrativas: “Las acciones encaminadas únicamente a conseguir la nulidad de un acto administrativo y aquéllas 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”. (considerando 10° de la sentencia de esta Corte, de 28 de junio de 2007, dictada en los autos Rol N° 1203-2006 caratulados “Eyzaguirre Cid, Germán con Fisco”).

**Duodécimo:** Que estas acciones declarativas de derechos o también denominadas de “plena jurisdicción”, de claro 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 sobre dicho instituto contempladas en el Código Civil, entre otras, a las disposiciones de sus artículos 2497, 2514 y 2515.

Es por ello que lo que en realidad prescribe no es la nulidad de derecho público, sino la acción declarativa de derechos a favor del particular. Efectivamente, la naturaleza misma de los derechos cuyo reconocimiento se solicita es siempre de carácter patrimonial y privado, aun cuando su fuente se encuentre en una nulidad de derecho público, y como tal sujetos a la posibilidad de extinguirse por el simple transcurso del tiempo. La ley no somete a un estatuto particular los efectos de un acto administrativo nulo, por lo que si compromete sólo la esfera patrimonial particular de un individuo debe regirse por las normas comunes generales existentes al respecto, y éstas son las contenidas en el Código Civil.

**Décimo tercero:** Que corresponde entonces analizar el carácter de las acciones ejercidas en esta causa a fin de constatar si se está frente a una genuina acción de nulidad de derecho público según la categorización anterior. Al respecto, según se señaló, del petitorio de la demanda es posible constatar que los actores han solicitado que se declare la nulidad de derecho público del acto denunciado y que, en consecuencia, se anulen las inscripciones de los predios materia del pleito realizadas con posterioridad a la regularización, y la cancelación de las correspondientes inscripciones, y se le restituyan a su parte. Es por ello que la acción deducida es declarativa de derechos y no de nulidad de derecho público, siendo la declaración de nulidad solicitada, en realidad, la vía para los efectos de pedir se le restituya el inmueble, ejerciendo la acción reivindicatoria, acción que

como ha reiterado esta Corte Suprema se encuentra sometida a las reglas generales sobre prescripción.

**Décimo cuarto:** Que en esas condiciones, quedando de manifiesto la real acción procesal intentada, en que la declaración de nulidad de derecho público sólo es funcional a prestaciones restitutorias que se rigen por las normas de prescripción extintiva civil, sólo puede concluirse que los sentenciadores han dado correcta aplicación a la normativa que rige el caso.

**Decisión:** Inadmisibles el recurso de casación en la forma y se rechaza el recurso de casación en el fondo

<b>FICHA Nº 19</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol Nº</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	2054 - 2013	2 de septiembre de 2013
<b>Recurrente/Actor:</b> Hernández H, Tomas			
<b>Recurrido/Demandado:</b> I. Municipalidad de Ranco			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República			
<b>Tema Principal:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar causales de la nulidad de derecho público.			
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>			
<b>Hechos:</b>			
La demanda de autos fue deducida por el Concejo Ciudadano de la comuna de Lago Ranco contra la Municipalidad de la misma comuna para que se declare la nulidad de derecho público del Decreto Exento Nº 641 de 14 de abril de 2003, por el que se aprobó la modificación del Plan Regulador Comunal de Lago Ranco. La			

acción se funda principalmente en que el procedimiento referido se encuentra afectado por los vicios que da cuenta las observaciones formuladas por la Contraloría Regional de Los Ríos en su informe final N° 17/2008 y que implicaron la infracción de disposiciones constitucionales y de las legales atinentes a la materia.

Se deduce recurso de casación en el fondo interpuesto por la demandada I. Municipalidad de Lago Ranco en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Valdivia que confirmó el fallo de primera instancia que –en lo que interesa al recurso- acogió la demanda presentada por Tomás Hernández Hernández, en representación del Consejo Ciudadano de Lago Ranco, declarándose nulo el Decreto Exento N° 641 de 14 de abril de 2003 que aprobó la modificación del Plan Regulador de dicha comuna.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Séptimo:** Que, en primer lugar, se debe señalar que el artículo 7° inciso primero de la Constitución Política dispone: “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley”. De acuerdo a dicha norma son requisitos para la actuación se ajuste al principio de legalidad los siguientes: a) La investidura regular; b) La competencia; y c) La actuación debe realizarse en la forma que prescriba la ley. Sobre este último requisito, el autor Jorge Bermúdez Soto señala: “Con ello se alude, en primer término, al procedimiento administrativo en virtud del cual se deben emitir los actos de la Administración; aquí juega un rol preponderante la aplicación de la Ley N° 19.880 de Bases del Procedimiento Administrativo (LBPA). Pero, además, se refiere a las demás formalidades externas a que se somete la actuación administrativa, por ejemplo, el cumplimiento de las normas sobre notificaciones o de publicación”. (“Derecho Administrativo General”, Abeledo Perrot Legal Publishing Chile, Thomson Reuters, Segunda Edición actualizada, año 2011, páginas 73 y 74).

Enseguida, es necesario referir al inciso final de la disposición constitucional que preceptúa: “todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.

Conforme a lo anterior la ilegalidad del actuar del órgano municipal establecida en estos autos se sitúa en la falta de la sujeción a la forma prescrita por la ley y acarrea en una irrestricta aplicación de esas disposiciones constitucionales la nulidad de derecho público del acto. En efecto, se trata de la omisión de trámites previstos por la ley en el procedimiento de modificación del Plan Regulador Comunal, esto es, la información a los vecinos, especialmente a los afectados, acerca de las principales características del instrumento de planificación propuesto y de sus efectos -mediante carta certificada a las organizaciones territoriales y a través de un aviso de prensa en un medio de amplia difusión en la comuna- con indicación del lugar y fecha en que se realizarán las audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el proyecto a la comunidad; y la consulta la opinión del Consejo Económico y Social Comunal, en sesión citada expresamente.

**Octavo:** Que el fundamento principal del recurso de nulidad consiste en que los vicios que afectan al procedimiento administrativo no constituyen irregularidades invalidantes, fundado básicamente en que el error de la Administración se produjo en una fase consultiva del procedimiento, que serían de “menor entidad” o “no groseros”, que no se causó perjuicio a la comunidad y que por último todo se saneó con la dictación de los actos finales.

**Noveno:** Que los argumentos del recurrente no se encuentran ajustados a derecho según se explicará a continuación. En efecto, si bien es cierto que no todo vicio de un acto administrativo acarrea la nulidad, es posible desarrollar y acotar a partir de diversas disposiciones legales los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar la procedencia de dicha sanción. En este sentido, una perspectiva que ayuda a encontrar solución jurídica a tal objetivo consiste en recurrir a una clasificación de actos administrativos que atiende al criterio de su función en el procedimiento administrativo, esto es, aquella que distingue entre actos trámites y actos decisorios o terminales, y que tiene la mayor relevancia en

el presente caso dado que los defectos se produjeron durante la substanciación del procedimiento. A este respecto el mismo autor citado anteriormente ha señalado: “Son actos trámites aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y que dan curso progresivo al mismo. Actos terminales o decisorios son aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir, la decisión que pone fin al procedimiento. Se trata de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo y en la que se contiene la decisión de las cuestiones planteadas por los interesados o por la propia Administración Pública” (...) “La importancia de esta clasificación está dada por la LBPA, puesto que la principal característica de los actos trámite es que no son impugnables, salvo cuando supongan la imposibilidad de continuar con el procedimiento administrativo o produzcan indefensión (art. 15 inc. 2° LBPA)”. (página 112 de la obra citada). Por consiguiente, la regla general será que sólo son impugnables los actos decisorios y por excepción los actos trámites cuando se verifique cualquiera de los dos supuestos recién indicados. Es posible inferir entonces que, atendido que se omitió durante el procedimiento administrativo en cuestión los avisos de prensa a la comunidad y las cartas certificadas a las organizaciones territoriales afectadas, comunicando las principales características del instrumento de planificación propuesto y de sus efectos y la fecha y lugar de las audiencias públicas respectivas, concurre uno de los supuestos de excepción, por cuanto se produjo indefensión a los administrados, desde que la Ley contempla la ritualidad de notificación y publicación para permitir que éstos formulen sus observaciones al proyecto.

En este punto, la falta de publicación de los avisos de prensa en la forma prevista por la ley adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que se trataba de actos que afectaban a una cantidad indeterminada de personas. Este factor es precisamente recogido por el artículo 48 de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativos que obliga a poner en conocimiento mediante la publicación los actos administrativos generales.

Por último, los avisos de prensa y las cartas certificadas debían contener, según la Ley Urbanística, las principales características del instrumento de planificación

propuesto y de sus efectos y la fecha y lugar de las audiencias públicas respectivas, vale decir, se impidió a los administrados el conocimiento del contenido esencial del acto de modificación del Plan Regulador Comunal y no meras estipulaciones accesorias del mismo.

**Décimo:** Que en resumen y de acuerdo a lo expuesto en el razonamiento precedente, los criterios que ayudan a determinar que en este caso era procedente la sanción de nulidad de derecho público son: a) Se incurrió en la omisión y defectuosa emisión de actos trámites que produjeron la indefensión de los administrados; b) No se puso en conocimiento mediante la publicación hecha con arreglo a la ley de actos administrativos que afectaban a un número indeterminado de personas; y c) Se impidió a los administrados afectados el conocimiento del contenido esencial del acto administrativo. Desde otra mirada, puede decirse que las situaciones de actuar ilegal de la Administración conculcaron garantías para los ciudadanos desde que se les privó del ejercicio de sus derechos al prescindir la autoridad del procedimiento legalmente establecido que permitía la expresión de su voluntad en la producción del Derecho Urbanístico de la comuna.

En esas circunstancias y más allá de la tesis jurídica del recurso que distingue entre nulidad, anulabilidad y vicio no invalidante, propia de derecho comparado, lo cierto es que los vicios del procedimiento de modificación del Plan Regulador de Lago Ranco constituyeron defectos graves y manifiestos. Por tal motivo, cabe descartar la aplicación del artículo 13 inciso segundo de la Ley N° 19.880, que dispone: “El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado”. No cabe duda que al omitirse un requisito esencial como es la notificación a las organizaciones vecinales y a los ciudadanos de la comuna del contenido fundamental del acto administrativo en formación, se les causó perjuicio por cuanto no pudieron ejercitar sus derechos de formular observaciones al instrumento de planificación territorial.

**Undécimo:** Que, por último, tampoco pudo producirse la llamada “convalidación del acto administrativo” por ninguna de las dos vías a que se refiere el recurrente. En efecto, no es dable aplicar el artículo 53 inciso primero de la Ley N° 19.880, que alude a la limitación del plazo de dos años que tiene la autoridad administrativa para invalidar de oficio, puesto que en estos autos se ha ejercido una acción de nulidad de derecho público por una entidad particular, esto es, no destinataria de dicha disposición.

Tampoco es factible aplicar el artículo 13 inciso tercero de la Ley N° 19.880 que preceptúa: “La Administración podrá subsanar los vicios de que adolezcan los actos que emita, siempre que con ello no se afectaren intereses de terceros”, puesto que conforme a lo razonado se causó a los administrados indefensión y un perjuicio manifiesto.

**Duodécimo:** Que, por consiguiente, ante la clara vulneración del ordenamiento jurídico respecto de la forma prescrita para tramitar y finalmente aprobar una modificación del Plan Regulador Comunal, sólo correspondía declarar la nulidad de derecho público del acto terminal del Alcalde. En esas condiciones, los jueces del fondo han aplicado correctamente el derecho que rige el caso.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

<b>FICHA N° 20</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol N°</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	17285 - 2013	28 de mayo de 2014
<b>Recurrente/Actor:</b> Flores Martínez, Cynthia			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Instituto de Normalización Previsional			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, prescripción extintiva acciones judiciales			

**Normativa aplicada:** Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 2497, 2513 y 2514 del Código Civil

**Tema Principal:** Determinar prescripción de la nulidad de derecho público.

**Temas Complementarios:** Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público

### 3. DESCRIPCIÓN

**Hechos:**

En estos autos Rol N° 21.948-2008 del Vigésimo Séptimo Juzgado Civil de Santiago, por sentencia definitiva de doce de diciembre de dos mil once, el referido tribunal rechazó la demanda de nulidad de derecho público interpuesta por Cynthia Rosa Flores Martínez en contra de la Resolución de Pensión AP-3530 de 20 de octubre de 2004 y de la liquidación de pensión de fecha 7 de enero de 2005, libradas por el Instituto de Normalización Previsional, como sucesor y continuador legal de la Ex Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas.

La demanda de nulidad de derecho público se fundamenta en la errada aplicación por parte del Instituto de Normalización Previsional del tope de beneficio que instituye el artículo 25 de la Ley N° 15.386, en circunstancias que el artículo 26 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1.340 bis es la norma llamada a regir el asunto, pues contempla el límite propio del Estatuto Orgánico de la Ex Caja Nacional de Empleados Públicos a la cual se encontraba afiliada la actora, yerro que en definitiva se tradujo en un detrimento patrimonial para esta última en tanto se ve reducida su pensión considerablemente, razón por la que solicita declarar la nulidad de derecho público tanto de la Resolución de Pensión como de la liquidación efectuada a propósito de la misma, disponiendo, en consecuencia, el pago de las diferencias resultantes con motivo del nuevo cálculo, reajustadas en conformidad al cien por ciento de la variación del índice de precios al consumidor, más intereses corrientes y costas de la causa.

Apelada esa sentencia por la demandante, la Corte de Apelaciones de esta ciudad en fallo de veintiuno de noviembre de dos mil trece, la confirmó.

En contra de esta última decisión, la parte demandante dedujo recurso de casación en el fondo.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Noveno:** Que, como primer asunto, es menester dejar asentado que la nulidad de derecho público ha sido concebida dentro de nuestro ordenamiento jurídico como un mecanismo instrumental adscrito al principio de juridicidad en que se deben inspirar las actuaciones de los órganos del Estado, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental y 2° de la Ley N° 18.575 de 1986, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuya consecuencia se traduce en la ineficacia de lo obrado en contravención a ese criterio orientador de la actividad estatal.

**Décimo:** Que según puede colegirse de lo enunciado en las normas recién citadas, los sentenciadores del grado efectivamente incurrieron en error al estimar que la nulidad de derecho público no puede sustentarse en una errónea aplicación de ley, puesto que como reiteradamente lo ha sostenido esta Corte, los vicios que pueden eventualmente provocar la nulidad de un acto administrativo son: la ausencia de investidura regular del órgano respectivo, la incompetencia de éste, la inexistencia de motivo legal o motivo invocado, la existencia de vicios de forma y procedimiento en la generación del acto, la violación de la ley de fondo atinente a la materia y la desviación de poder.

De esta manera, conforme con los antecedentes consignados en los fundamentos anteriores de este fallo, es incuestionable que de las irregularidades recién enumeradas que afectan al acto administrativo, la alegada en este proceso es aquella referida a la violación de ley; vicio que se configura cuando, entre otras hipótesis, el contenido del acto impugnado no concuerda con aquél que se ha previsto por la ley en cuya virtud se ha dictado.

Hasta aquí, las cavilaciones de esta Corte armonizan con el reproche jurídico que la recurrente ha dirigido contra lo sentenciado por el tribunal de segundo grado; sin embargo, conforme se explicará a continuación, la casación de fondo intentada no podrá prosperar.

**Undécimo:** Que como ha podido advertirse de los antecedentes expuestos, en el juicio de autos se han propuesto por la actora de forma conjunta dos pretensiones: una, consistente en la declaración de nulidad de derecho público de la mencionada Resolución de Pensión AP N° 3530; y otra, consecencial 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.

**Duodécimo:** Que conforme a lo señalado, y como ha resuelto reiteradamente esta Corte Suprema, 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 -patrimoniales- presentan la característica de ser declarativas de derechos (...)”. (considerando 10° de la sentencia de esta Corte, de 28 de junio de 2007, dictada en los autos Rol N° 1203-2006 caratulados “Eyzaguirre Cid, Germán con Fisco”).

**Decimotercero:** Que estas acciones declarativas, también denominadas de “plena jurisdicción”, por cuanto el tribunal puede hacer todo lo que corresponda para declarar un derecho a favor de un particular, incluso declarar la nulidad del acto con tal objeto, y que son de claro contenido patrimonial, producen efectos relativos, limitados al juicio en que se pronuncia la nulidad y se encuentran sometidas en lo concerniente a la prescripción o extinción de las acciones por el transcurso del tiempo a las reglas que contempla la normativa pertinente.

Es por ello que lo que en realidad prescribe no es la nulidad de derecho público, sino la acción declarativa de derechos a favor del particular. Efectivamente, la naturaleza misma de los derechos cuyo reconocimiento se solicita es siempre de carácter patrimonial y privado, aun cuando su fuente se encuentre en una nulidad

de derecho público, y como tal sujetos a la posibilidad de extinguirse por el simple transcurso del tiempo. La ley no somete a un estatuto particular los efectos de un acto administrativo nulo, por lo que si compromete sólo la esfera patrimonial particular de un individuo debe regirse por las normas comunes generales existentes al respecto, y éstas son las contenidas en el Código Civil y en las leyes especiales que regulan la materia.

**Decimocuarto:** Que corresponde, entonces, analizar el carácter de las acciones ejercidas en esta causa a fin de constatar si se está frente a una genuina acción de nulidad de derecho público según la categorización anterior.

Al respecto, según se señaló, del petitorio de la demanda es posible constatar que la actora ha solicitado que se declare la nulidad de derecho público del acto denunciado y que, en consecuencia, se dicte una nueva resolución de pensión o bien se modifique la existente, así como también la liquidación de la misma que consigna un monto inferior al que, a su entender, corresponde legalmente, disponiendo además el pago de las diferencias resultantes en virtud del nuevo cálculo, más reajustes e intereses. Luego, es posible advertir que la acción deducida es declarativa de derechos y no de nulidad de derecho público, siendo la declaración de nulidad solicitada, en realidad, la vía para los efectos de pedir se revise el beneficio concedido, en los términos que dispone el inciso 3° del artículo 4° de la Ley N° 19.260 y, como tal, se encuentra sometida a las reglas que regulan esa materia, en particular, la caducidad y/o prescripción de la acción que la ley contempla para estos efectos.

**Decimoquinto:** Que en esas condiciones, quedando de manifiesto la real acción procesal intentada, en que la declaración de nulidad de derecho público sólo es funcional al reconocimiento de un derecho subjetivo y la consecuencial prestación que de ello derive, mediante la modificación de la resolución de pensión, era menester que el recurso de nulidad atacara la declaración de caducidad de esa acción que también sustenta el rechazo de la demanda.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

FICHA N° 21			
1. IDENTIFICACIÓN			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Rol N°</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	30323 - 2014	14 de abril de 2015
<b>Recurrente/Actor:</b> Alarcón Araneda Benito y otros			
<b>Recurrido/Demandado:</b> I. Municipalidad de Santiago			
2. CRITERIOS DE SELECCIÓN			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, legitimación pasiva de las acciones judiciales			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6, 7, 19 N°3 y 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República en relación a los artículo 1713 del Código Civil y 341 del Código de Procedimiento Civil			
<b>Tema Principal:</b> Determinar legitimación pasiva de la acción de nulidad de derecho público			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			
3. DESCRIPCIÓN			
<b>Hechos:</b>			
<p>Benito Alarcón Araneda y Roberto Padilla Belmar presentan demanda de nulidad de derecho público, ante el Vigésimo Tercer Juzgado Civil de Santiago, en juicio ordinario en contra de la Municipalidad de Santiago, pidiendo a) se declare la nulidad absoluta del acto administrativo consistente en el certificado de regularización N° 583/01; y b) que la demandada por medio de la Dirección de Obras fiscalice y declare la irregularidad de la ampliación en terreno de dominio común.</p> <p>La demanda la basan quienes accionan en que Daniel de las Rosas Saavedra Moscoso solicitó con fecha 6 de junio del año 2000 a la Municipalidad de Santiago que se regularizara conforme a la Ley N° 19.583 (conocida vulgarmente como la “ley del mono”) la construcción de una ampliación ubicada en un patio que se le asignó en uso exclusivo en su calidad de dueño del departamento N° 102 de la</p>			

calle Blas Cañas N° 453. Con fecha 13 de enero de 2001 la Municipalidad demandada accedió a dicha petición otorgando el certificado de regularización N° 583, el que estiman nulo en virtud de las siguientes dos razones: a) La Ley N° 19.583 beneficia sólo a quien es propietario del terreno en que se emplaza la construcción que se pretende regularizar; empero, resulta que el patio mencionado si bien es de uso exclusivo del peticionario, es de dominio común de todos los comuneros del condominio, dos de los cuales son los actores, por lo que no se cumple el requisito legal referido; y b) El solicitante del certificado de regularización no acompañó el acta de asamblea extraordinaria de copropietarios reducida a escritura pública en que debía constar la autorización de la comunidad para regularizar la edificación conforme lo exige la Ley de Copropiedad Inmobiliaria N° 19.537, ni tampoco la consulta a los copropietarios reducida a escritura pública suscrita por el presidente del Comité de Administración y por el administrador del condominio. Concluye entonces que el acto administrativo singularizado es nulo, por así disponerlo el artículo 7 de la Constitución Política de la República.

Por sentencia de treinta de septiembre de dos mil trece, se acogió la demanda de nulidad de derecho público interpuesta por Benito Alarcón Araneda y Roberto Padilla Belmar en contra de la Municipalidad de Santiago y, consecuentemente, se declaró nulo el acto administrativo consistente en el certificado de regularización N° 583/01.

La demandada dedujo apelación en contra de tal fallo y la Corte de Apelaciones de Santiago, por sentencia de trece de octubre de dos mil catorce, revocó la de primera instancia y en su lugar rechazó la demanda.

En contra de esta última determinación, los actores presentaron recurso de casación en el fondo.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Tercero:** Que, como se puede apreciar, se tramitó íntegramente la causa teniendo como únicas partes en este juicio ordinario de nulidad de derecho público a los demandantes ya nombrados y a la Municipalidad de Santiago como emisora del certificado de regularización impugnado. En lo fundamental, según se narró, la demanda interpuesta se basa en el incumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 19.583, que regulariza la construcción de bienes raíces urbanos sin recepción definitiva, cuyo artículo transitorio es pertinente transcribir para una mayor comprensión del asunto: “Para efectos de esta ley se entiende por regularización el acto administrativo del Director de Obras Municipales por el cual se otorga simultáneamente el permiso de edificación y la recepción final de la construcción”.

**Cuarto:** Que surge de lo dicho un asunto a despejar, constituido por la determinación del alcance de quiénes son los legítimos contradictores en un procedimiento judicial como el que se trata, puesto que la dictación de la sentencia que resuelve la controversia parte del supuesto de una relación procesal válida, en términos que la acción debe ser intentada por el titular del derecho y contra quien se formule la pretensión o interés, esto es, la persona obligada. Es así que se llama legitimatio ad causam la demostración de la existencia de la calidad invocada, que es activa cuando se refiere al actor y pasiva en lo concerniente al demandado. Puede ocurrir que exista falta de legitimación o una legitimación incompleta, como cuando al existir más de un sujeto a quien afecta la pretensión, la ausencia de llamamiento de alguno de ellos a juicio deriva en la exclusión del debate jurídico del omitido y la subsecuente imposibilidad de imponer los efectos derivados de cualquier pronunciamiento al que no ha sido emplazado. Entonces, es menester llamar a juicio a todos los titulares pasivos de la relación, quienes puedan verse alcanzados por los efectos de la cosa juzgada, cuyo carácter es eminentemente relativo e incumbe exclusivamente a las partes, y no daña ni aprovecha a terceros (*res inter alios iudicatus aliis no praeiudicare*).

**Quinto:** Que de aquí entonces que tratándose de una acción de nulidad de derecho público cuyo objeto es la anulación de un acto administrativo que constituyó derechos a favor de terceros, resulta claro que la demanda debe ser

dirigida tanto contra la autoridad que emitió el acto como contra las personas o cuyos derechos o intereses pudieran quedar afectados por la pretensiones del demandante. Si falta alguno de ellos, la relación procesal será defectuosa y el juez no podrá entrar a pronunciarse sobre el fondo del asunto.

**Sexto:** Que, entonces, lo que sucede en este proceso es que falta un presupuesto esencial de procesabilidad para hacer valer la pretendida acción por el actor. En efecto, ha debido dirigirse la acción de nulidad en contra de la Municipalidad demandada y de aquellas personas cuyo derechos puedan verse afectados por la pretensión de los actores, resultando evidente que el peticionario del acto administrativo, Daniel de las Rosas Saavedra Moscoso, a quien se confirió el beneficio jurídico de la regularización de la ampliación de una edificación, tiene dicha calidad, pues derivan para él derechos de ese acto administrativo, y que por ende, no puede verlos afectados o menguados por la declaración requerida por ser excluido del juicio de nulidad.

**Séptimo:** Que si bien lo anteriormente expresado no se encuentra solucionado expresamente en nuestra legislación, particularmente en lo que se refiere a la denominada acción de nulidad de derecho público, que no ha sido reconocida con una tramitación especial, no es menos cierto que las conclusiones que se han trazado derivan de los principios generales del derecho, en virtud de los cuales no es procedente que sean oponibles los efectos de una sentencia de nulidad respecto de quien no compareció al juicio a defenderse, y a quien de sostenerse lo contrario afectaría una sentencia emitida en un juicio en que no fue emplazado, contrariando lo dispuesto en el artículo 3° del Código Civil. A este respecto, y sólo para efectos de reforzar la conclusión antedicha, en la legislación española, Ley N° 29/1998 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, la solución es expresa, considerando el artículo 21.1 como parte demandada: “a) Las Administraciones públicas o cualesquiera de los órganos mencionados en el artículo 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso. b) Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante. c) Las aseguradoras de las Administraciones públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la

Administración a quien aseguren”, siendo necesario por cierto emplazarlos para formar una relación procesal válida.

**Octavo:** Que, miradas así las cosas, en el caso sub judice también era legitimado pasivo de la acción Daniel de las Rosas Saavedra Moscoso, dándose a su respecto la calidad e interés que determinan ser legítimo contradictor, es decir, legitimatio ad causam, toda vez que la acción dirigida en contra del órgano de la Administración afectaba directamente sus derechos, en virtud de los efectos que deriven de la declaración de nulidad, en cuanto debe retrotraerse al estado anterior a la emisión del acto viciado.

**Noveno:** Que, por otra parte, arribar a una conclusión contraria significaría no otorgarle al sujeto excluido la oportunidad de defensa, resultando pertinente razonar que es necesario una adecuada sujeción a los principios del debido proceso que garantiza nuestra Carta Fundamental, que privilegian la opción de posibilitar el derecho de defensa antes que privarlo o limitarlo, y que asegura a cualquier persona tanto la posibilidad de reclamar ante los tribunales que determine la ley como de ejercer una defensa legítima y de aportar pruebas. Este predicamento resulta plenamente justificado con sólo observar los hechos fijados por la resolución que recibe la causa a prueba, en que pareciera que la carga de probar el cumplimiento de los requisitos de la solicitud de regularización recaía precisamente en la persona que no fue demandada.

**Décimo:** Que así las cosas, resulta elocuente que en el caso sub lite pudo darse lo que en doctrina se denomina litis consorcio necesario o acumulación subjetiva, es decir, la concurrencia de pluralidad de partes, en este caso pasiva. Particularmente existió tal posibilidad de un litis consorcio pasivo necesario impropio, es decir, que la naturaleza de la relación jurídica determina que el asunto controvertido debe ser resuelto a través de una decisión única por el juez. Así los actores debieron accionar no sólo en contra de la Municipalidad de Santiago, sino que necesariamente, además, en contra del peticionario del acto administrativo que estimaban viciado.

**Undécimo:** Que el inciso final del artículo 84 del Código de Procedimiento Civil faculta a los tribunales para corregir de oficio los errores que observe en la

tramitación del proceso, entendiéndose precisamente que la facultad de declarar la nulidad de oficio se encuentra establecida en protección de las garantías constitucionales, en particular del resguardo del debido proceso. De acuerdo a lo que se ha reflexionado y examinados los antecedentes del caso es claro que la única forma de reconducir válidamente este proceso es la declaración de nulidad de las actuaciones procesales posteriores a la contestación de la demanda.

**Decisión:** Actuando de oficio la Corte Suprema, anula todo lo obrado en autos con posterioridad a la contestación de la demanda

<b>FICHA Nº 22</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Sentencia Nº</b>	<b>Fecha</b>
Recurso de Casación	Corte Suprema	23434-2014	23 de abril de 2015
<b>Recurrente/Actor:</b> Rojas Robledo, Eduardo			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Fisco de Chile			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, prescripción extintiva acciones judiciales			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 2497, 2513 y 2514 del Código Civil			
<b>Tema Principal:</b> Determinar prescripción de la nulidad de derecho público.			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>			
<b>Hechos:</b> En estos autos rol Nº 23.434-2014 Eduardo Rojas Robledo interpuso acción de nulidad de derecho público en contra del Fisco de Chile por la que solicitó que se			

declare la nulidad del Oficio N° 05897, de 10 de abril de 2007, emanado del Subdepartamento de Continuidad de la Previsión de Dipreca; del Ordinario N° 2817, de 13 de diciembre de 2007, del Director Nacional de Gendarmería y de la Resolución N° 0681, de 7 de junio de 2007, de la Honorable Comisión Médica de Carabineros, respecto de los dos primeros por negar la pensión de retiro por 20 años de servicio efectivo de su cónyuge fallecida y la última por no acceder a la calificación de invalidez de segunda clase de la misma, ya que el motivo de su fallecimiento cabe dentro de las causales de la misma; y que como consecuencia de lo anterior se le otorgue la pensión de montepío correspondiente.

La sentencia de primera instancia desestimó la excepción de prescripción opuesta y acogió la demanda sólo en cuanto declaró la nulidad de derecho público de la Resolución N° 0681, de 7 de junio de 2007, y ordenó pagar una pensión de invalidez en favor de los hijos de doña Mirtha Callejas Collao, decisión en contra de la cual el demandado dedujo recurso de apelación, al que adhirió el actor, recursos a propósito de cuyo conocimiento una sala de la Corte de Apelaciones de Santiago decidió revocar el fallo y acoger la mencionada excepción de prescripción extintiva.

En contra de esta sentencia el demandante dedujo recurso de casación en el fondo.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Cuarto:** Que establecido lo anterior conviene precisar que, como ha dicho esta Corte Suprema, existen dos acciones contencioso administrativas: “Las acciones encaminadas únicamente a conseguir la nulidad de un acto administrativo y aquéllas 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 (...). (Considerando 10° de la sentencia de esta Corte, de 28 de junio de 2007, dictada en los autos Rol N° 1203-2006 caratulados “Eyzaguirre Cid, Germán con Fisco”).

**Quinto:** Que estas acciones declarativas de derechos o también denominadas de “plena jurisdicción”, de claro 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 sobre dicho instituto contempladas en el Código Civil, entre otras, a las disposiciones de sus artículos 2332, 2497 y 2514.

Es por ello que lo que en realidad prescribe no es la nulidad de derecho público, sino la acción declarativa de derechos a favor del particular. Efectivamente, la naturaleza misma de los derechos cuyo reconocimiento se solicita es siempre de carácter patrimonial y privado, aun cuando su fuente se encuentre en una nulidad de derecho público, y como tal sujetos a la posibilidad de extinguirse por el simple transcurso del tiempo. La ley no somete a un estatuto particular los efectos de un acto administrativo nulo, por lo que si compromete sólo la esfera patrimonial particular de un individuo debe regirse por las normas comunes generales existentes al respecto, y éstas son las contenidas en el Código Civil.

**Sexto:** Que corresponde entonces analizar el carácter de las acciones ejercidas en esta causa a fin de constatar si se está frente a una genuina acción de nulidad de derecho público según la categorización anterior.

Al respecto, del petitorio de la demanda es posible constatar que el actor ha solicitado que se declare la nulidad de derecho público de los actos denunciados y que, en consecuencia, se le otorgue una pensión de montepío. Es por ello que la acción deducida es declarativa de derechos y no de nulidad de derecho público, siendo la declaración de nulidad pedida, en realidad, una solicitud de declaración de ilegalidad para los efectos de pedir que se le conceda una pensión como consecuencia del fallecimiento de su cónyuge, acción que como ha reiterado esta Corte Suprema se encuentra sometida a las reglas generales sobre prescripción.

**Séptimo:** Que en esas condiciones, quedando de manifiesto la real acción procesal intentada, en que la declaración de nulidad de derecho público sólo es funcional a prestaciones pecuniarias que se rigen por las normas de prescripción extintiva civil, ninguna infracción a esas disposiciones puede atribuirse en la especie a los sentenciadores.

**Octavo:** Que, por último, resulta preciso consignar que mediante el Oficio N° 05897 de 10 de abril de 2007, emanado del “Subdepartamento Continuidad de la Previsión” de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, se denegó la petición de otorgar pensión de retiro en relación al fallecimiento de doña Mirtha Callejas Collao y que a través de la Resolución N° 0681 de 7 de junio de 2007, dictada por la “Comisión Médica Central” de Carabineros, se rechazó la solicitud de reconocer invalidez de segunda clase respecto la citada ex funcionaria de Gendarmería, Mirtha Callejas Collao, de modo que los actos reprochados de ilegalidad en contra de los cuales se ha dirigido la acción de nulidad de derecho público de autos, y a partir de cuya expedición se debe contar el plazo de prescripción extintiva alegada, son precisamente los que se han citado precedentemente, de lo que se sigue que el término de prescripción se encontraba vencido a la fecha de notificación de la demanda de fs. 1 en conformidad al artículo 2332 del Código Civil.

En efecto, no es posible contabilizar el plazo de que se trata desde la expedición del Ordinario N° 2817, de 13 de diciembre de 2007, pues por su intermedio el Director Nacional de Gendarmería se limitó a reproducir lo dictaminado a través de los actos referidos en el párrafo que antecede, sin adoptar nuevas determinaciones en torno a la solicitud de una pensión de retiro o al reconocimiento de una cierta clase de invalidez en relación al deceso de doña Mirtha Callejas Collao, de manera que dicho acto constituye una mera reiteración de resoluciones adoptadas previamente, que son las que verdaderamente causaron el agravio que motivó el ejercicio de la acción de autos.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

<b>FICHA Nº 23</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Sentencia Nº</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	45888-2016	14 de noviembre de 2016
<b>Recurrente/Actor:</b> López Dubo, Ana María y otros			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Fisco de Chile			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, prescripción extintiva acciones judiciales			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 2497, 2513 y 2514 del Código Civil			
<b>Tema Principal:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar prescripción de la nulidad de derecho público.			
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>			
<p><b>Hechos:</b></p> <p>Ana María López Dubo, Gladys del Carmen Guerra Astudillo y Lidia Esther Moreno Cordero dedujeron demanda de nulidad de derecho público en contra del Fisco aduciendo que desde el 1 de mayo de 1975 formaron parte del personal de planta del Ejército de Chile, en el escalafón de "Ayudantía General", fecha en la que ingresaron a su "Escuela de Paracaidistas y Fuerzas Especiales" como Soldados II Dactilógrafas "Escalafón Nº 54". Consignan que en 1977 realizaron el curso regular de "Paracaidista Básico Militar", del que se graduaron el 31 de mayo de ese año, por lo que el Ejército les otorgó, a través de la referida Escuela, el título respectivo, convirtiéndose así en las primeras mujeres paracaidistas militares en la historia de nuestro país. Añaden que, sin embargo, por resolución</p>			

del Departamento de Personal del Ejército de 14 de noviembre de 1977, Departamento II-2 b N° 2322 47, sólo se les reconoció un "Curso de Paracaidista Deportivo", y no el mencionado, como consta en el Boletín Oficial del Ejército N° 47, de 21 de noviembre de 1977, reconocimiento que no da derecho a sobresueldo por especialidad. Manifiestan que durante toda su permanencia en la Escuela de Paracaidistas y Fuerzas Especiales mantuvieron vigente la mentada especialidad, pero que nunca se les pagó por la misma, y añaden que en 1996 L.M. y G.G. se retiraron del Ejército, mientras que L.D. lo hizo en 1998, todas con el Grado de Sargento I, siendo pensionadas pero sin el reconocimiento de la especialidad de "Paracaidista Básico Militar", con el respectivo sobresueldo. En conclusión, denuncian como ilegalidades que sirven de sustento a su acción, por una parte, el que al negarles el reconocimiento tantas veces citado el Departamento de Personal del Ejército no cumplió con el ordenamiento constitucional vigente a la época de los hechos, en la medida que actuó sin hacer uso de sus facultades, vulnerando su competencia al desconocer lo dispuesto en el artículo 1 N° 2 del Acta Constitucional N° III. Como segunda ilegalidad acusan que se les negó un debido proceso administrativo. Terminan solicitando que se declare la nulidad de derecho público de la resolución del Departamento de Personal del Ejército de 14 de noviembre de 1977, Departamento II-2 b N° 2322 47, publicada en la página 81 del Boletín Oficial del Ejército N° 47, de 21 de noviembre de 1977, en la que se les reconoce el curso de paracaidista deportivo, sin derecho a sobresueldo por especialidad, y, en su lugar, se declare a su favor el reconocimiento del curso de "Paracaidista Básico Militar", con derecho a sobresueldo por especialidad; se ordene la publicación en el Boletín Oficial del Ejército de tal reconocimiento; se declare a su favor la vigencia de la especialidad de "Paracaidista Básico Militar", desde que la adquirieron y hasta la fecha de su retiro del Ejército, incluyendo el pago retroactivo del 40% de sobresueldo por especialidad por ese mismo período, más reajustes e intereses, y la solución retroactiva de igual porcentaje de sobresueldo en sus pensiones de retiro, con costas.

En el primer otrosí de su presentación las actoras interpusieron demanda de indemnización de perjuicios basadas en los hechos descritos precedentemente y agregan que el Departamento de Personal del Ejército habría actuado en forma dolosa al no reconocerles el curso de paracaidismo militar. Luego sostienen que han sufrido daños por lucro cesante, que corresponde al 40% de sobresueldo por la especialidad cursada, no percibido desde el 1 de junio de 1977, fecha en que recibieron el título respectivo, hasta su salida del Ejército, y daño moral, que avalúan en \$300.000.000 para cada una de las demandantes. Terminan solicitando que se condene al demandado a pagarles tales sumas, con costas.

Deducen recurso de casación en el fondo, por la parte demandante, en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que rechazó una casación formal y confirmó la de primer grado que desestimó las demandas de nulidad de derecho público e indemnización de perjuicios deducidas en contra del Fisco.

#### **Fundamentos de la Sentencia:**

**Sexto:** Que, como se desprende de lo expuesto precedentemente, los sentenciadores no incurrieron en los errores de derecho que se les reprochan. En efecto, y tal como quedó consignado en el fallo recurrido, en autos no se comprobó la existencia de la ilegalidad denunciada por las demandantes y que sirve de asiento a su demanda, pudiendo concluirse, por el contrario, que el acto administrativo reprochado aparece dictado por la autoridad competente, dentro de la esfera de sus atribuciones y en la forma prevista por el ordenamiento jurídico, de modo que al desestimar la nulidad de derecho público requerida los jueces del mérito se han imitado a dar estricta y cabal aplicación a las normas que rigen la situación en examen.

Más aun, y tal como se señala acertadamente en el fallo de primer grado, las actoras debieron demostrar que la realización del curso de paracaidismo tantas veces citado les habría permitido acceder, conforme a la normativa que regulaba la materia, a un incremento en su sueldo como consecuencia de que tal

capacitación debía ser considerada una especialidad. Sin embargo, la prueba que aportaron es insuficiente para demostrar que, conforme al escalafón del que formaban parte, a las labores que cumplían y a las asignaciones que se les impartieron, pesaba sobre la autoridad la obligación de reconocerles la especialidad de que se trata a la fecha en que culminó el mencionado curso de paracaidismo, así como la de mantener dicha aprobación durante todo el tiempo en el que permanecieron en el Ejército, único evento en el cual la misma se podría haber considerado para aumentar sus remuneraciones y como parte de la base de cálculo de sus pensiones.

**Séptimo:** Que, finalmente, esta Corte estima pertinente dejar asentado que el recurso en examen incurre, además, en otra deficiencia que impide acogerlo.

En efecto, como se dijo más arriba, el recurrente funda su impugnación, en lo esencial, en que el Departamento de Personal del Ejército de Chile carece de competencia para otorgar títulos de especialidad y para reconocerlos, de modo que dicha entidad no se hallaba facultada para negar a las demandantes el reconocimiento de la especialidad de "Paracaidista Básico Militar", ni para otorgarles un título de paracaidista deportivo, como efectivamente aconteció.

**Octavo:** Que, sin embargo, al desestimar la demanda los falladores no sólo expresaron que en la especie no concurren los vicios de nulidad denunciados por las actoras, sino que, además, dejaron categóricamente asentado que, de haberse establecido la errónea dictación de la resolución de la Dirección de Personal del Ejército de Chile, de 14 de noviembre de 1977, no pudo haberse hecho lugar a la demanda, por haberse extinguido el derecho de las actoras por la prescripción.

Pese a lo expuesto el recurrente no denuncia como error de derecho la infracción de la normativa que sirvió de fundamento a la decisión de los falladores de declarar prescrita la acción intentada, esto es, los artículos 2497, 2514 y 2515 del Código Civil.

**Noveno:** Que esta situación impide que el recurso de nulidad pueda prosperar, puesto que aun en el evento que esta Corte concordara con la parte demandante

en el sentido de haberse producido los errores de derecho que denuncia, tendría que declarar que no influyen en lo dispositivo de la sentencia, ya que acepta que los fundamentos normativos de la prescripción extintiva declarada en el fallo han sido correctamente aplicados.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

**FICHA Nº 24**

**1. IDENTIFICACIÓN**

<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Sentencia Nº</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	46532 - 2016	21 de noviembre de 2016

**Recurrente/Actor:** Aguas del altiplano S.A.

**Recurrido/Demandado:** Dirección General de Aguas

**2. CRITERIOS DE SELECCIÓN**

**Descriptor:** Declaración de nulidad de derecho público, legitimación activa de las acciones judiciales

**Normativa aplicada:** Artículos 6, 7, 19 Nº3 y 38 inciso 2º de la Constitución Política de la República en relación a los artículo 1713 del Código Civil y 341 del Código de Procedimiento Civil

**Tema Principal:** Determinar legitimación activa de la acción de nulidad de derecho público

**Temas Complementarios:** Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público

**3. DESCRIPCIÓN**

**Hechos:**

Aguas Altiplano S.A. demanda la nulidad de derecho público de la Resolución DGA Nº 143, de 29 de abril de 1993, a través de la cual se regularizan obras de riego fiscales y de la Resolución DGA Nº 257 de 1 de agosto de 2006, por la que se constituyen derechos de aprovechamiento de aguas en favor de la Comunidad

de Aguas de Azapa, sosteniendo que estos actos administrativos contienen un error en cuanto a la fijación del punto de captación, debido a que las coordenadas UTM lo sitúan en un lugar distinto de su actual emplazamiento, refiriendo que la comunidad co-demandada, al solicitar el derecho de aprovechamiento, omitió reseñar el Huso y precisar el Datum, para establecer correctamente la ubicación exacta del punto de extracción de las aguas.

El fallo de primer grado rechaza la acción de nulidad de derecho público, situación que es confirmada por sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago.

Ante esta situación Aguas Altiplano S.A. deduce recurso de casación en el fondo.

#### **Fundamentos de la Sentencia:**

**Quinto:** Que, comenzando con el análisis del arbitrio, se debe precisar que éste no contiene una construcción jurídica respecto del punto central que motivó el rechazo de la acción, esto es la falta de legitimación activa de la actora establecida en el fallo, toda vez que escuetamente refiere que las Resoluciones cuya nulidad de derecho público solicitó impidieron e impiden el cambio de punto de captación que fue y será requerido por su representada. Sin embargo, no señala cómo aquello puede vincularse con un interés legítimo o con la existencia de un derecho subjetivo, cuestión que era indispensable, toda vez que para que el arbitrio pudiera prosperar necesariamente esta Corte debería constatar un error de derecho vinculado a lo decidido por los jueces del grado.

La falta de desarrollo respecto de la forma en que se produce la vulneración de las normas que indica en relación al punto central en que se sustentó el rechazo de la acción merma viabilidad al recurso, que atendida su naturaleza de derecho estricto que exige la denuncia de infracción de normas concretas, debiendo cumplir el arbitrio de casación las exigencias que se disponen en el artículo 772 del Código de Procedimiento Civil, que debe entenderse en armonía con lo previsto en los artículos 764 y 767 del mismo Código. De acuerdo a dichos preceptos se permite como único sustento de la invalidación de la sentencia

censurada el quebrantamiento de una o más normas legales contenidas en la decisión. Por ello es menester que al interponer el recurso de la especie la recurrente cumpla lo requerido por la disposición en análisis, esto es, expresar en qué consisten el o los errores de derecho de que adolece la resolución recurrida, siendo innegable que el arbitrio en estudio no cumple con los mencionados requisitos.

Tanto la jurisprudencia como la doctrina hacen consistir esos yerros en aquellos que pudieron originarse por haber otorgado los sentenciadores un alcance diferente a una norma legal respecto del establecido por el legislador, ya sea ampliando o restringiendo el mandato de sus disposiciones; o por haber aplicado una ley a un caso no previsto en ella o, por último, por haber dado aplicación a un precepto legal en una situación ajena a la de su prescripción. Lo anterior, claramente no se cumple en la especie, toda vez que, como se reseñó, ninguna construcción jurídica contiene el arbitrio en torno a la legitimación activa del recurrente, pues no señala si a su juicio es o no exigible la lesión de un derecho subjetivo para ejercer la acción, o si estima que lo tiene. Tampoco refiere si a su juicio sólo es exigible un interés legítimo, ni si éste es o no una categoría distinta del derecho subjetivo, menos aún refiere cómo se construye jurídicamente el interés que le otorga la legitimidad activa rechazada por los sentenciadores.

Atento a lo expresado, resulta innegable que el recurso que se analiza, carece de razonamientos concretos, lógicos y precisos dirigidos a demostrar los errores de derecho en que habrían incurrido los sentenciadores, aspecto que no se condice con la exigencia impuesta por el legislador.

La circunstancia de no cumplirse la exigencia referida hace imposible entrar al análisis de la infracción de los preceptos supuestamente infringidos, cuestión que atañe a un asunto que la ley ha impuesto a la parte agraviada.

**Sexto:** Que, sin perjuicio que lo reseñado es suficiente para desechar el arbitrio, resulta imperioso reflexionar acerca de la denuncia de infracción del artículo 384 N° 2 y 425 del Código de Procedimiento Civil, puesto que aquello tangencialmente se relaciona con la legitimación activa, que como se señaló es una materia no desarrollada en el arbitrio, pues se aduce que se acreditó a través de la prueba

testimonial y pericial rendida que el punto de captación de los derechos de aprovechamiento inscritos a nombre de la Comunidad Aguas de Azapa, impide que su parte pueda solicitar cambio de punto de captación de sus derechos de aprovechamiento de aguas. Además, esta materia, se relaciona con el hecho central sobre cuya base se construye la acción ejercida en autos, toda vez que a través de la denuncia de tales normas se pretende asentar el error que vicia las Resoluciones N° 143 de 29 de abril de 1993 y N° 257 de 1 de agosto de 2006, esto es, que el punto en que solicitó y estableció el derecho de aprovechamiento en favor de la referida comunidad no coincide con el punto real en que se produce la captación del recurso hídrico, cuestión que a su juicio viciaría los actos administrativos pues no se habría cumplido con la exigencia de indicar en forma precisa el punto de extracción establecido en el artículo 149 N° 4 del Código de Aguas para otorgar los derechos de aprovechamiento de aguas, existiendo un margen de diferencia entre el punto indicado y el punto real que es mayor al tolerado por la Resolución DGA N° 341, por lo que sostiene se debió acoger la acción de nulidad de derecho público incoada.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

<b>FICHA N° 25</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Sentencia N°</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	100752 - 2016	25 de septiembre de 2017
<b>Recurrente/Actor:</b> Aguas Araucanía S.A			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Fisco de Chile			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República			
<b>Tema Principal:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			

**Temas Complementarios:** Determinar causales de la nulidad de derecho público.

### 3. DESCRIPCIÓN

**Hechos:**

La demanda entablada por la empresa Aguas Araucanía S.A. en contra del Fisco de Chile, seguidos ante el Segundo Juzgado Civil de Temuco, solicita que se declare la nulidad de derecho público de dos resoluciones emitidas por la Seremi de Salud de la Región de la Araucanía: 1. Resolución Exenta N°11.715 de 31 de julio del año 2012, que resuelve dos sumarios sanitarios seguidos contra la empresa, en el marco de los cuales se constataron infracciones a los artículos 67 y 73 del Código Sanitario, por un mal uso del sistema de alcantarillado, motivo por el cual se le aplica una multa de 100 Unidades Tributarias Mensuales. 2. Resolución Exenta N°886 de 16 de enero del año 2013 que rechaza la solicitud de reposición, en contra de la decisión anterior.

Expone la demandante que las resoluciones citadas se encuentran viciadas de nulidad de derecho público, en los términos del artículo 7° de la Constitución Política de la República, por haberse impuesto a su parte una multa por la Secretaria Regional Ministerial de Salud, órgano administrativo que no tiene competencia para ello, pues los artículos 73 y 171 del Código Sanitario no son aplicables a las empresas de servicios sanitarios, en tanto esas atribuciones – la aplicación de la ley sanitaria y su fiscalización – se encuentran radicadas exclusivamente en la Superintendencia del ramo, al tenor del artículo 11 de la Ley N°18.902.

En consecuencia, al consagrar nuestro ordenamiento jurídico un estatuto especial para los prestadores de servicios sanitarios, cuya actuación controla un órgano descentralizado con una potestad sancionatoria especial, solicita se declare la nulidad de derecho público de las resoluciones antes reseñadas, por haber sido dictadas por una autoridad incompetente

Por sentencia de veinte de noviembre de dos mil catorce se rechazó la demanda deducida en todas sus partes, sin costas.

La Corte de Apelaciones de Temuco, conociendo del recurso de apelación deducido por la demandante, confirmó el fallo, con costas de la instancia.

En contra de dicha sentencia, la actora interpuso recurso de casación en el fondo.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Quinto:** Que antes de analizar los aspectos sustantivos de la cuestión aludida en el libelo de casación, resulta necesario dilucidar el alcance que tiene la denominada acción de nulidad de derecho público, a cuyo respecto ha de considerarse que ha sido conceptuada como la acción que se ejerce para obtener la sanción de ineficacia jurídica que afecta a aquellos actos de los órganos del Estado, por faltar algunos de los requisitos que el ordenamiento establece para su existencia y validez.

Este enunciado evidencia con nitidez el rol que dentro de nuestro ordenamiento jurídico le corresponde a la nulidad de derecho público, como una institución destinada a garantizar la vigencia del principio de legalidad, de acuerdo con el cual los órganos del Estado deben someterse en el desarrollo de sus actividades a lo preceptuado en la Constitución Política de la República y en las leyes dictadas conforme a ella.

**Sexto:** Que de acuerdo con la jurisprudencia asentada por esta Corte – y que recoge una doctrina que ha gozado de general aceptación – la ilegalidad de un acto administrativo, que puede acarrear su ineficacia, puede referirse a la ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, defectos de forma, desviación de poder, ilegalidad en cuanto a los motivos y violación de la ley de fondo aplicable.

**Séptimo:** Que a su vez, resulta pertinente señalar que no toda ilegalidad de un acto administrativo lleva aparejada su nulidad. En efecto, uno de los principios que informan la nulidad de derecho público es el de conservación, cuyo fundamento radica en que, revistiendo la nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, sólo será procedente

si el vicio es grave y esencial, como lo señala el inciso segundo del artículo 13 de la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. S. a este principio de conservación otros principios generales del Derecho, como la confianza legítima que el acto genera, así como la buena fe de los terceros, el respeto a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica. Efectivamente, no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad, sino cuando dicha anomalía conculque las garantías de los administrados.

**Octavo:** Que los artículos 6 y 7 de la Constitución Política, no establecen una determinada acción procesal encaminada a obtener la anulación de los actos administrativos. Lo que configuran es el principio de legalidad que rige la actuación de la Administración, que lleva necesariamente aparejada la posibilidad de recurrir ante los tribunales de justicia, para obtener la anulación de los actos contrarios a derecho.

La denominada “acción de nulidad de derecho público” por la doctrina y aceptada por la jurisprudencia, es entonces, toda acción contencioso administrativa encaminada a obtener, por parte de un tribunal de la República, la anulación de un acto administrativo. Estas acciones pueden establecerse por el legislador para situaciones concretas y respecto de materias determinadas, - como es el caso de los casi doscientos procedimientos de reclamo contra la aplicación de sanciones administrativas -, así como lo es también el contemplado en el artículo 171 del Código Sanitario, que establece un proceso de reclamo contra las multas impuestas por la autoridad sanitaria. Cuando existe una acción contenciosa administrativa de “nulidad de derecho público” contemplada en la ley, se aplica ésta y con el procedimiento allí establecido y no otra. Sin embargo, si la ley no contempla ningún procedimiento o acción especial para impugnar el acto administrativo solicitando su anulación, se puede utilizar el procedimiento ordinario.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en el fondo

<b>FICHA N° 26</b>			
<b>1. IDENTIFICACIÓN</b>			
<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Sentencia N°</b>	<b>Fecha</b>
Casación en forma y fondo	Corte Suprema	1756 - 2017	30 de octubre de 2017
<b>Recurrente/Actor:</b> Fuentes de la Sotta, José Antonio			
<b>Recurrido/Demandado:</b> Fisco de Chile y otros			
<b>2. CRITERIOS DE SELECCIÓN</b>			
<b>Descriptor:</b> Declaración de nulidad de derecho público, legitimación pasiva de las acciones judiciales			
<b>Normativa aplicada:</b> Artículos 6, 7, 19 N°3 y 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República en relación a los artículos 1713 del Código Civil y 341 del Código de Procedimiento Civil			
<b>Tema Principal:</b> Determinar legitimación pasiva de la acción de nulidad de derecho público			
<b>Temas Complementarios:</b> Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público			
<b>3. DESCRIPCIÓN</b>			
<b>Hechos:</b>			
<p>José Fuentes de la Sotta deduce demanda de nulidad de derecho público en contra de Fisco de Chile, ante el Segundo Juzgado Civil de Chillán, fundado en que por escritura pública de 25 de Marzo de 1993 compró a don Abelardo Canales Jaque el inmueble ubicado en Buchupureo, Comuna de Cobquecura, de una superficie de 2,5 hectáreas, cuyo deslinde poniente, en lo que interesa a la acción es con riberas del mar. Expresa que su tradente lo adquirió, a su turno, por adjudicación en la sucesión de don Pedro Canales Chamorro y de doña Elvira Jaque Álvarez., según escritura pública de 26 de Agosto de 1982, en la que por error se estimó que este predio no estaba inscrito, como se expresó en la escritura citada, puesto que sí existe inscripción de fojas 26 N° 37 del Registro de Propiedad del entonces Conservador de Bienes Raíces de Itata de 1919, en la</p>			

que se señaló idéntico deslinde poniente, de lo que fluye que ya desde esa época ha deslindado con el mar.

Continúa señalando que no obstante lo anterior, en el año 1998 el Fisco de Chile inscribió a su nombre, a fojas 1224 vta. N° 1415 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Quirihue, un retazo de terreno de unas 17,31 hectáreas, ubicado en Buchupureo, Comuna de Cobquecura, cuyos deslindes describe, refiriendo que aquello lesiona su patrimonio, puesto que se indicó como deslinde poniente el mar. Tal inscripción a favor del Fisco tuvo como antecedente el oficio Ordinario N° 16324, de 2 de Noviembre de 1998, por el cual el Secretario Regional Ministerial de la VIII Región la solicitó al Conservador, fundado en el artículo 590 del Código Civil, con relación a los artículos 58 y 101 del Reglamento del Conservador de Bienes Raíces y el artículo 11 del Decreto Ley N° 1939 de 1977, incurriendo en una abierta ilegalidad puesto que las dos primeras normas no son aplicables, pues la primera se refiere a aquellas inscripciones cuyos títulos sean una donación o un contrato entre vivos y la segunda incide en títulos anteriores a la vigencia del dicho Reglamento. Tampoco sería aplicable el artículo 11 del referido Decreto Ley, que se refiere a terrenos que no tienen dueño, en los términos del artículo 590 del Código Civil.

En razón de lo anterior solicita se declare que la inscripción de fojas 1224 vta. N°1415 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Quirihue de 1998 es nula de derecho público.

Además deduce acción reivindicatoria en contra de Sociedad Agrícola Los Chincos Ltda., fundado en que es dueño del inmueble ubicado en Buchupureo, comuna de Cobquecura, apoyando su pretensión en los artículos 1689 y 894 del Código Civil, sosteniendo que, respecto de un retazo de terreno que comprende la proyección del deslinde poniente hasta la línea de más alta marea, existe justo título, el contrato de compraventa citado, como también la posesión de sus antecesores. Añade que la demandada es poseedora no dueña, pues aquel terreno que adquirió y que está amparado por la inscripción de fojas 176 N°298 del Registro de Propiedad de 2006 comprende el suyo, cuyos deslindes describe. Agrega que la situación descrita se produce porque quien vendió a la demandada

fue el Fisco de Chile, quien usó un procedimiento que no correspondía para inscribir a su nombre, pues el retazo que reivindica tenía dueño, razón por la que su inscripción es nula ab initio, de lo que resulta que el Fisco le vendió cosa ajena.

La parte demandante deduce recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia dictada por la Corte de esa ciudad, que confirmó el fallo de primera instancia que rechazó la acción.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Decimosexto:** Que, sin perjuicio que lo anteriormente expuesto es suficiente para rechazar el arbitrio, esta Corte considera relevante señalar que aun cuando se concluyera que efectivamente la sentencia incurre en el vicio denunciado, igualmente el recurso no podría prosperar, toda vez que conforme lo dispone el inciso penúltimo del artículo 767 del Código de Procedimiento Civil, el vicio de fondo que puede causar la anulación de una sentencia debe ser corregido cuando el afectado haya sufrido un perjuicio sólo reparable con la invalidación del fallo o cuando ha influido en lo dispositivo del mismo.

Es el último requisito antes señalado el que no se cumpliría en la especie, toda vez que el vicio no tendría influencia en lo dispositivo del fallo, razón por la que resultaría improcedente acoger el recurso de nulidad. En efecto, en el caso de proceder a casar, esta Corte, en un acto continuo y sin nueva vista, debe dictar una sentencia de reemplazo. En tal contexto, le corresponde emitir un pronunciamiento relacionado con el recurso de apelación, cuestión que implicaría revisar los requisitos de la acción.

Lo anterior resulta de la máxima trascendencia toda vez que aún cuando coincidiera con el actor en cuanto a que la acción de nulidad de derecho público puede enarbolarse para controlar la legalidad de los actos de los Conservadores de Bienes Raíces, igualmente aquella no podría prosperar, por cuanto en el caso concreto tal funcionario, que practicó la inscripción faltando al deber de cotejo respecto de la inscripción previa, no fue emplazado en autos.

**Decimoséptimo:** Que, en efecto, la legitimación procesal es la consideración especial que tiene la ley, dentro de cada proceso, a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio y, en virtud de la cual, exige, para que la pretensión procesal pueda ser examinada, en cuanto al fondo, que sean dichas personas las que figuren como parte en tal proceso. La sola capacidad procesal no basta para formular una pretensión y para oponerse a ella en un proceso, sino que es necesaria una condición más precisa y específica referida al litigio mismo.

Se ha señalado: "Esta condición de la sentencia favorable se puede designar con el nombre de cualidad para obrar (...) preferimos nuestra vieja denominación de legitimatio ad causam (o legitimidad para obrar). Con ella se expresa que para que el juez estime la demanda, no basta que considere existente el derecho, sino que es necesario que considere la identidad de la persona del actor con la persona en cuyo favor está la ley (legitimación activa), y la identidad de la persona del demandado con la persona contra quien se dirige la voluntad de la ley (legitimación pasiva). Con el nombre de Legitimatio ad processum se indica, por el contrario, un presupuesto procesal, esto es, la capacidad de presentarse en juicio por sí o por otros." (Giuseppe Chiovenda, "Instituciones de Derecho Procesal Civil", V.I., Conceptos fundamentales, la doctrina de las acciones, Cárdenas Editor. y Distribuidor, Primera Edición, 1989).

Así, también se ha señalado por esta Corte que puede ocurrir que exista falta de legitimación o una legitimación incompleta, como cuando al existir más de un sujeto a quien afecta la pretensión, la ausencia de llamamiento de alguno de ellos a juicio deriva en la exclusión del debate jurídico del omitido y la subsecuente imposibilidad de imponer los efectos derivados de cualquier pronunciamiento al que no ha sido emplazado. Entonces, es menester llamar a juicio a todos los titulares pasivos de la relación, quienes puedan verse alcanzados por los efectos de la cosa juzgada, cuyo carácter es eminentemente relativo e incumbe exclusivamente a las partes, y no daña ni aprovecha a terceros (res inter alios iudicatus aliis no praeiudicare).

Tratándose de una acción de nulidad de derecho público, cuyo objeto es la anulación de un acto que se estima viciado y que constituyó derechos a favor de terceros, resulta claro que la demanda debe ser dirigida tanto contra quien haciendo ejercicio de una potestad pública emitió el acto como contra las personas o cuyos derechos o intereses pudieran quedar afectados por las pretensiones del demandante. Si falta alguno de ellos, la relación procesal será defectuosa y el juez no podrá entrar a pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Si bien la doctrina ha reconocido que el denominado litis consorcio pasivo necesario impropio no se encuentra solucionado expresamente en nuestra legislación, particularmente en lo que se refiere a la denominada acción de nulidad de derecho público, lo cierto es que aquella deriva de los principios generales del derecho, en virtud de los cuales no es procedente que sean oponibles los efectos de una sentencia de nulidad respecto de quien no compareció al juicio a defenderse, y a quien, de sostenerse lo contrario, afectaría una sentencia emitida en un juicio en que no fue emplazado, contrariando lo dispuesto en el artículo 3° del Código Civil. Es en el sentido indicado que la doctrina ha señalado que ello representa no otorgarle al sujeto excluido la oportunidad de defensa, resultando pertinente razonar que es necesario una adecuada sujeción a los principios del debido proceso que garantiza nuestra Carta Fundamental, que privilegian la opción de posibilitar el derecho de defensa antes que privarlo o limitarlo, y que asegura a cualquier persona tanto la posibilidad de reclamar ante los tribunales que determine la ley como de ejercer una defensa legítima y de aportar pruebas. Finalmente, interesa destacar que la legitimación no es un requisito para el ejercicio de la acción, sino para su admisión en la sentencia, cuestión que debe ser establecida por el juez aún cuando las partes del pleito no hayan entablado entre sus defensas la falta de legitimación activa o pasiva o lo hicieren extemporáneamente. En efecto, si de la prueba rendida no resulta la legitimación activa o pasiva, la sentencia rechazará la demanda, toda vez que, en estas condiciones, la acción no corresponde al actor o contra el demandado o la relación procesal ha sido defectuosa porque no han concurrido al pleito todos aquellos que tienen derechos involucrados directamente con la cuestión controvertida.

**Decisión:** Se rechaza el recurso de casación en la forma y en el fondo

**FICHA Nº 27**

**1. IDENTIFICACIÓN**

<b>Tipo de Acción</b>	<b>Órgano</b>	<b>Sentencia Nº</b>	<b>Fecha</b>
Casación en el fondo	Corte Suprema	82459- 2016	27 de diciembre de 2017

**Recurrente/Actor:** Astaburuaga Suarez Patricio

**Recurrido/Demandado:** Ministerio de Obras Públicas Dirección General de OO. PP

**2. CRITERIOS DE SELECCIÓN**

**Descriptor:** Declaración de nulidad de derecho público, legitimación activa de las acciones judiciales, legitimación pasiva de las acciones judiciales

**Normativa aplicada:** Artículos 6, 7, 19 Nº3 y 38 inciso 2º de la Constitución Política de la República en relación a los artículo 1713 del Código Civil y 341 del Código de Procedimiento Civil

**Tema Principal:** Determinar si es aplicable la nulidad de derecho público

**Temas Complementarios:** Determinar legitimación activa de la acción de nulidad de derecho público, Determinar legitimación pasiva de las acciones judiciales

**3. DESCRIPCIÓN**

**Hechos:**

La Sociedad Química y Minera de Chile S.A –SOQUIMICH- dedujo demanda de nulidad de derecho público en contra del Fisco de Chile, la Dirección General de Aguas, la Dirección Regional de Aguas de la región de Tarapacá, Cosayach Nitratos S.A. y la Sociedad Contractual Minera Compañía Minera Negreiros aduciendo que mediante la emisión de doce resoluciones administrativas, se concedieron a la última de las mencionadas, derechos de aprovechamiento de aguas subterráneas al amparo del sistema simplificado y especialísimo que

establece la Ley N° 20.017 en sus artículos 4° y 5° transitorios -transferidos luego a la segunda de las sociedades en contra de quienes se acciona-, en circunstancias que dicha legislación se encuentra reservada para un determinado grupo de personas del que las sociedades mineras en cuestión no forman parte, puesto que ninguna de ellas reúne el carácter de pequeños agricultores, campesinos, indígenas y comunidades indígenas, quienes precisamente en su condición de tales, son los llamados a obtener derechos de aprovechamiento en su favor bajo un tipo de sistema excepcional y especialísimo.

Sostiene que la utilización indebida de un beneficio por una persona distinta de aquella a quien por ley se le reconoce la calidad de beneficiario, aparece evidente si se considera no sólo la naturaleza de las sociedades beneficiadas con los derechos otorgados, sino además, por la circunstancia de que denegada en forma previa la obtención de estos derechos a través de las normas generales del Código de Aguas, la sociedad Negreiros continuó con la extracción del recurso en forma ilegal, perjudicando de tal modo la capacidad y subsistencia del acuífero y los derechos de la demandante constituidos legalmente conforme a las normas generales. Todavía más, explica que la utilización improcedente del sistema de que se conoce por Negreiros, se torna indiscutible cuando la misma sociedad pretende en forma posterior modificar los puntos de captación asociados a los derechos de aprovechamiento concedidos, aun cuando los transfirió a otra de las sociedades pertenecientes al grupo económico del que ambas forman parte, esto es, a Cosayach Nitratos.

La parte demandante dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que confirmó el fallo de primer grado que rechazó la demanda.

**Fundamentos de la Sentencia:**

**Primero:** Que la nulidad de derecho público es una realidad no cuestionada, cuya acción ha sido admitida por la jurisprudencia y la doctrina como base de nuestro Estado de Derecho.

Las normas que fundamentan la nulidad de derecho público están establecidas en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, como sanción a la violación de lo dispuesto en los incisos primero y segundo de la misma norma, concebida dentro de nuestro ordenamiento jurídico como un mecanismo instrumental adscrito al principio de juridicidad en que se deben inspirar las actuaciones de los órganos del Estado, de acuerdo con lo prescrito en los referidos artículos de la Carta Fundamental y 2° de la Ley N° 18.575 de 1986, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuya consecuencia se traduce en la ineficacia de lo obrado en contravención a ese criterio orientador de la actividad estatal.

Esta Corte ha señalado que los vicios que en nuestro ordenamiento jurídico provocan la nulidad de derecho público de los actos emanados de los entes administrativos se producen por alguna de las circunstancias siguientes: la ausencia de investidura regular del agente, incompetencia de éste, la inexistencia de motivo legal o motivo invocado, la existencia de vicios de forma y procedimiento en la generación del acto, la violación de la ley de fondo atinente a la materia y la desviación de poder (C. Suprema, sentencia de 28 de mayo de 2014, F.M.C. con Instituto de Normalización, Rol N° 17.285-2013).

El artículo 7° de la Constitución Política de la República dispone textualmente: “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia en la forma que prescriba la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas puede atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Toda contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”

Recogiendo este principio, el artículo 2° de la Ley N° 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado, dispone: “Los órganos de la administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o

exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes”.

Desde el punto de vista procesal, la acción de nulidad de derecho público reconoce su fundamento en el derecho general a la acción y a la defensa jurídica, que garantiza el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República y su conocimiento corresponde a los tribunales de justicia como consecuencia del principio de inexcusabilidad para resolver los asuntos sometidos a su decisión, conforme al artículo 76 de la Carta Fundamental.

**Segundo:** Que, como se ha expresado, la nulidad de derecho público afecta a los actos emanados de órganos públicos que exceden sus potestades legales, contrariando el principio de juridicidad, fundamental en un Estado de Derecho, y que produce como efecto que los actos viciados sean inexistentes desde su nacimiento e incapaces de producir efecto jurídico;

**Cuarto:** Que, conforme con los antecedentes consignados en los fundamentos anteriores de este fallo, es incuestionable que de las irregularidades que afectan al acto administrativo, la alegada en este proceso es aquella referida a la violación de ley; vicio que se configura cuando, entre otras hipótesis, el contenido del acto impugnado no concuerda con aquél que se ha previsto por la ley en cuya virtud se ha dictado.

**Quinto:** Que, surge de lo dicho un asunto a despejar con antelación a la materia de fondo propuesta en este proceso, constituido por la determinación del alcance de quiénes son los legítimos contradictores en un procedimiento judicial como el que se trata, puesto que la dictación de la sentencia que resuelve la controversia parte del supuesto de una relación procesal válida, en términos que la acción debe ser intentada por el titular del derecho y contra quien se formule la pretensión o interés, esto es, la persona obligada. Es así que se llama legitimatio ad causam la demostración de la existencia de la calidad invocada, que es activa cuando se refiere al actor y pasiva en lo concerniente al demandado. Puede ocurrir que exista falta de legitimación o una legitimación incompleta, como cuando al existir más de un sujeto a quien afecta la pretensión, la ausencia de llamamiento de alguno de ellos a juicio deriva en la exclusión del debate jurídico del omitido y la

subsecuente imposibilidad de imponer los efectos derivados de cualquier pronunciamiento al que no ha sido emplazado. Entonces, es menester llamar a juicio a todos los titulares pasivos de la relación, quienes puedan verse alcanzados por los efectos de la cosa juzgada, cuyo carácter es eminentemente relativo e incumbe exclusivamente a las partes, y no daña ni aprovecha a terceros (*res inter alios iudicatus aliis no praeiudicare*).

**Sexto:** Que de aquí entonces que tratándose de una acción de nulidad de derecho público cuyo objeto es la anulación de un acto administrativo que constituyó derechos que fueron traspasados en favor de terceros, resulta claro que la demanda debe ser dirigida tanto contra la autoridad que emitió el acto como contra las personas o cuyos derechos o intereses pudieran quedar afectados por la pretensiones del demandante. Si falta alguno de ellos, la relación procesal será defectuosa y el juez no podrá entrar a pronunciarse sobre el fondo del asunto, que en el caso de que se conoce, importa que ha debido dirigirse la acción de nulidad en contra de la Dirección General de Aguas demandada y de aquellas personas cuyos derechos puedan verse afectados por la pretensión de la parte demandante, resultando evidente que se ha demandado tanto al peticionario del acto administrativo, Sociedad Contractual Minera Compañía Minera Negreiros, a quien se confirió el beneficio jurídico de la constitución de los derechos de aprovechamiento sobre aguas subterráneas, como a quien dichos derechos le han sido transferidos, C.N.S.A., pues derivan para ésta derechos de ese acto administrativo, y que por ende, no puede verlos afectados o menguados por la declaración requerida en caso de ser excluido del juicio de nulidad.

**Séptimo:** Que bajo una línea argumental similar, es preciso también señalar que, cuestionado el derecho de la parte demandante para ejercer la acción de nulidad con motivo del interés que los demandados echan en falta, la legitimación activa para demandar la nulidad de derecho público viene dada por la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés cualificado, de manera que al requerir la invalidez de un acto administrativo podrán concurrir solicitándola no sólo aquellos que con ocasión del acto impugnado se vean privados de un derecho subjetivo, sino también, aquellos que tengan un interés de dicha naturaleza, es decir, que

sea de una envergadura tal que pueda considerarse que el acto que se impugna lesiona un derecho, cuestión que en la especie aparece satisfecha por quien ha incoado el proceso de nulidad de derecho público, toda vez que resulta evidente que con la constitución de los derechos de aprovechamiento sobre aguas subterráneas, el nivel del recurso hídrico del acuífero al cual acceden dichos derechos, disminuye en desmedro de quienes tienen constituidos también derechos sobre el mismo, cuestión que si bien es permitida por el ordenamiento jurídico bajo la constitución de derechos por el sistema establecido en los artículos cuarto y quinto transitorio de la Ley N° 20.017, debe estar motivada por la actuación de un determinado grupo de sujetos del que no forman parte las sociedades demandadas.

**Octavo:** Que reducidos los cuestionamientos de la acción de nulidad a la violación de la ley de fondo atinente a la materia, a saber, los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley N° 20.017, de 2005, tal como se dispuso en las motivaciones que en este fallo se han tenido por reproducidas, la incorporación mediante un sistema excepcional y temporal que posibilita a través de un procedimiento simple y expedito, la constitución de derechos de aprovechamiento permanentes sobre aguas subterráneas por un caudal de hasta 2 litros por segundo para las regiones Primera a Metropolitana, ambas inclusive, y hasta 4 litros por segundo en el resto de las regiones, sobre captaciones que hayan sido construidas antes del 30 de junio de 2004, permite aseverar que lo que se persigue mediante su utilización, no es sino la regularización de situaciones fácticas consolidadas, representadas por la construcción de obras de aprovechamiento de aguas subterráneas de larga data, cuyos dueños se veían impedidos de obtener los derechos asociados a las mismas por un problema de disponibilidad del recurso hídrico, lográndose, de esa manera, que pequeños agricultores se beneficiaran con la posibilidad cierta de obtener el amparo de legalidad de las obras situadas en norias y pozos excavados por dicho grupo de personas, mediante un procedimiento expedito que supone la satisfacción de requisitos mínimos para la constitución de derechos de aprovechamiento del recurso hídrico.

De esa manera, si bien en el desarrollo de la función que la ley le encomienda en el apartado quinto transitorio del texto normativo, el órgano administrativo debe verificar el cumplimiento de los requisitos que en dicho articulado se enuncian, lo cierto es que su estudio no puede ser soslayando la titularidad que se requiere para obtener una regularización por quien es reconocido como beneficiario de un sistema especial que por esencia además es excepcional.

**Noveno:** Que en consecuencia, se han acreditado en autos los supuestos de la nulidad de derecho público establecida en el inciso final del artículo 7° de la Constitución Política de la República, como sanción a la violación de lo dispuesto en los incisos primero y segundo de la misma norma, con respecto a las resoluciones impugnadas, puesto que se ha tenido por cierta la violación de la ley de fondo atinente a la materia al constituirse a través de actos administrativos, derechos en favor de quienes no gozan de la condición de beneficiarios del estatuto transitorio reconocido en los artículos cuarto y quinto de la Ley N° 20.017. Consecuentemente la acción de nulidad de derecho público será acogida.

**Decisión:** Se acoge el recurso de casación en el fondo