

Santiago, trece de julio de dos mil veintiuno.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 785 del Código de Procedimiento Civil se dicta la siguiente sentencia de reemplazo.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada, con excepción de su motivo duodécimo y el primer párrafo de su considerando décimo quinto. Asimismo, se sustituye en el primer párrafo de su motivo vigésimo primero, la referencia a los artículos 2314 y 2329 del Código Civil, por el artículo 4° de la Ley N°18.575.

Además, se reproducen los fundamentos séptimo y octavo del fallo de casación que antecede.

Y se tiene, además, presente:

1° Que en estos autos se ha demandado la responsabilidad de Carabineros de Chile, por la falta de servicio incurrida por sus funcionarios el día 4 de noviembre de 2015, en el marco del procedimiento realizado en el domicilio de los actores, que culminó con el fallecimiento de José Aravena Bustos.

2° Que - tal como se ha sostenido en anteriores fallos -en nuestro país la evolución de la responsabilidad de la Administración del Estado se ha desarrollado en una primera



etapa fundamentalmente sobre la base de determinaciones jurisprudenciales y luego conforme a la legislación especial.

Respecto de la evolución jurisprudencial se observa que ciertas sentencias descansan en la aplicación de la legislación de derecho civil, como en otros fallos se invocan principios de derecho público. Son casos específicos en que se hace efectiva la responsabilidad del Fisco, puesto que los tribunales hacen esfuerzos y diversas distinciones para excluirla. La doctrina cita como los primeros fallos en que se sustenta la decisión en principios de derecho público "Sociedad Fuschs y Plath con Fisco", sentencia de 11 de enero de 1908 y "Lapostol con Fisco", sentencia de 8 de enero de 1930. Sin embargo, será en la sentencia dictada en "Hexagón con Fisco", de 28 de julio de 1987, en que expresamente se declaran inaplicables las disposiciones del Código Civil para decidir la demanda dirigida contra el Fisco, resolviendo el caso sobre la base de las normas constitucionales y legales diversas al Código Civil. Se desestima la infracción del artículo 2332 del citado Código al no darle aplicación, e igualmente las referidas a las Actas Constitucionales N°2 y 3, la Constitución y Ley Orgánica Constitucional N°18.575, en que radica el origen de la responsabilidad del Fisco.

Razona en idéntico sentido la sentencia que rechaza el recurso de casación en el fondo interpuesto por el Fisco, en



los autos caratulados Mireya Baltra Moreno con Fisco, de fecha 12 de agosto de 1998, expresando en su considerando sexto: *"Que, en consecuencia, la sentencia ha dado aplicación lisa y llana a las normas del derecho común, sin reparar que la naturaleza de los vicios que afectan a los decretos impugnados hacen improcedente estimar que puedan sanearse por el transcurso del tiempo, especialmente si se considera que la disposición constitucional en cuya virtud se ha declarado la nulidad no contiene remisión expresa alguna que permita aplicar las reglas de prescripción que el fallo invoca; y la naturaleza de la nulidad que se ha declarado impide integrar o complementar la norma constitucional con preceptos comunes, ya que el texto de la primera excluye toda posibilidad de saneamiento desde que dispone que los actos que la infringen son nulos per se, sin necesidad de declaración alguna, impidiendo así que la voluntad de las partes o el transcurso del tiempo puedan convalidarlos"*.

En lo sustancial la jurisprudencia ha evolucionado hasta llegar a un estado, pacífico en la actualidad, que reconoce la responsabilidad del Estado-Administrador, exigiendo, en la mayoría de los casos, un factor de imputación, el que se hace descansar en la noción de "falta de servicio" que incluye la actividad jurídica ilegal de la Administración, su mala organización, el funcionamiento defectuoso, las omisiones o



silencios cuando debió actuar, todo lo que debe originar la afectación de un bien de los administrados, sin desconocer que se agrega la responsabilidad por riesgo e incluso la que origina la actividad lícita en que se ocasiona igualmente daño al administrado, sin perjuicio que, en este último caso, se ha expresado por la doctrina que se refiere más precisamente a una responsabilidad del Estado-Legislator.

La circunstancia que se desea destacar es que la jurisprudencia, sobre la base de la legislación especial, ha sustentado la responsabilidad de la Administración. Esta normativa especial arranca de los artículos 2°, 4°, 5°, 6°, 7°, 38 de la Constitución Política de la República, 4° y 42 de la Ley N°18.575.

3° Que, en el caso en estudio, los antecedentes reunidos permiten tener por justificados diferentes hechos que han sido calificados de ilícitos; calificación que se impone, además, por cuanto existía un deber funcionario de cumplimiento de las normas internas destinadas a la seguridad de las personas que son sujetos de procedimientos policiales, el cual se ve intensificado en este caso respecto de la víctima, dadas las condiciones psíquicas en que se encontraba al momento de los hechos.

4° Que, sobre la base de tales antecedentes de hecho y de derecho, los sucesos a que se refiere la presente causa



tienen la connotación necesaria para ser calificados como generadores de responsabilidad, puesto que se refieren a negligencias en que incurrió el personal de Carabineros de Chile en el ejercicio de sus funciones, lo cual importa una evidente falta de servicio. Corresponde igualmente dejar asentado, que la referencia a los regímenes de responsabilidad claramente establecidos en la actualidad, son producto de un mayor desarrollo de nuestro país, que ha terminado por concretar lo que ha sido reconocido por la jurisprudencia con anterioridad, de forma tal que no se trata solamente de aplicar esta normativa, sino que, además, los principios que la inspiran, los que han estado vigentes conforme al desarrollo de nuestra cultura jurídica, sin perjuicio de considerar que las normas de derecho público rigen in actum, especialmente las constitucionales, entre las que se encuentra el inciso segundo del artículo 38 de la Carta Fundamental.

5° Que, a la luz de aquello que se viene razonando, para estos sentenciadores la responsabilidad del Estado arranca de los artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 7°, 38 de la Constitución Política de la República, 4° y 42 de la Ley N°18.575, escenario que no se ve modificado por el hecho de no aplicarse el Título II de la Ley N°18.575 a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, por cuanto es el artículo 1° de la



mencionada ley el precepto que establece el ámbito de su aplicación a la Administración del Estado; para luego disponer el artículo 4°: *"El Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieren afectar al funcionario que los hubiere ocasionado"*; Administración del Estado que, según se indicó, incluye a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

En efecto, las normas excluidas de consideración respecto de tales instituciones están referidas a la organización, funcionamiento y carrera funcionaria (atendido los títulos de los párrafos y las materias de que tratan), sin afectar el régimen de responsabilidad.

En todo caso, de estimarse excluida de aplicación de esta norma, debe regirse por el artículo 4°, el que singularmente, sin el complemento del artículo 42, podría entenderse que establecería una responsabilidad objetiva derivada únicamente de constatar un derecho lesionado que ocasione daños al administrado, circunstancia que corresponde descartar.

Así las cosas, son estas disposiciones las que regulan legalmente la responsabilidad general del Estado Administrador.



6° Que, clarificados los presupuestos de la Responsabilidad del Estado Administrador, la definición de mayor entidad se encuentra en la opción del legislador por el factor de imputación, el que lo sitúa en la falta de servicio, excluyendo toda posibilidad de reconducción al Código Civil. Del mismo modo, con tal definición excluye la posibilidad de exigir la individualización del funcionario; solamente debe acreditar la conducta del servicio, pues es de él quien reclama, además de carecer de acción en contra del funcionario, el cual resulta indiferente en su identidad y determinante en su conducta, pero como expresión de la actuación de toda la Administración o del servicio en particular.

De esta forma, más que enunciar situaciones particulares integrantes de la noción de falta de servicio, ella corresponde a toda acción u omisión de la administración de la cual se generan daños para el administrado y en que ha existido una falla de cualquier orden en el servicio. Se pretende restringir la responsabilidad exigiendo un patrón de comparación adicional de normalidad, para situar la apreciación del factor de imputabilidad en concreto y no en abstracto. Se acude así a dos factores diversos. Por una parte, se toma el criterio de normalidad del sistema que solamente exige la prueba que el daño sea producto de la



actuación de la Administración, debiendo ésta probar las causales de exclusión producto de su actuar normal o exento de reproche y del mismo modo que el daño sufrido por el particular queda comprendido dentro del que debe soportar normalmente una persona que viva en sociedad, puesto que la administración no se ha apartado de un comportamiento apropiado, mediano o estándar. Por otra, se acude a la noción de falla o falta de servicio, constituida simplemente como un defecto objetivo en el obrar, exenta de aspectos subjetivos, tales como equivocación, desacierto o incorrección.

La ponderación objetiva y abstracta de la falla resulta determinante, puesto que visión restrictiva de la responsabilidad siempre buscará estarse a la situación precisa, sin atender a las motivaciones que excedan tal contexto. En cambio, la apreciación objetiva precisamente pondera las condiciones en que debió prestarse el servicio, las que compara con aquellas en que efectivamente se hizo, ello debido a los criterios de cuidado, confianza, tutela y garantía que pesan sobre el Estado Administrador, el que debe ser examinado no solamente en las causas próximas o inmediatas, si no en todas aquellas que derivaron en la producción del daño, las que pueden estar radicadas en una cadena de determinaciones y no solamente en la final.



Ante un defecto en el obrar se podrá argumentar que no se atendió adecuadamente un requerimiento por no existir las condiciones técnicas o humanas, sin embargo, corresponde ponderar si en un servicio público moderno es factible que esas condiciones deban estar disponible para actúa correctamente, aspecto que importará decidir si es o no factible prescindir de ellas. Esa es la determinación inicial, ante una acción u omisión que origina daño a un administrado se debe precisar si la administración actuó, no lo hizo o lo hizo en forma tardía. El sólo hecho de no actuar o hacerlo de manera tardía es suficiente para establecer la falta de servicio de la Administración, su defensa se radicará en la ausencia de otros de los presupuestos de la responsabilidad. Cuando la Administración actuó se investigará o mejor dicho se comparará ese actuar con el exigido a un servicio moderno, conforme a los recursos técnicos y humanos con que debe contar.

En consecuencia, no corresponde en este nuevo sistema de responsabilidad hacer aplicación de las normas de los artículos 2314 y 2315 del Código Civil.

7° Que, establecida la fuente desde donde arranca la responsabilidad por falta de servicio que asiste a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, examinados los antecedentes de la causa y, especialmente, el mérito del



sumario administrativo seguido por la institución en razón de estos hechos, es posible concluir que, en los acontecimientos ocurridos el día 4 de noviembre de 2015, Carabineros de Chile prestó un servicio deficiente, actuando en desapego a la normativa y protocolos que rigen su actuar en circunstancias como las descritas, frente al peligro que representaba la tenencia de un arma de fuego por parte de una persona que amenazaba con quitarse la vida, no adoptaron las medidas de seguridad para evitar la materialización de dicho riesgo y, por el contrario, le solicitaron su búsqueda y entrega.

Dichas falencias en el actuar de los funcionarios constituyeron la causa directa del disparo que provocó el fallecimiento de la víctima y que, a su vez, causó en los actores el daño moral que demandan.

8° Que, en cuanto al establecimiento de los daños, estos sentenciadores concuerdan con el razonamiento contenido en el fallo de primer grado, en cuanto a la ponderación de la prueba rendida y la evaluación de su entidad y monto.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 186 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, **se confirma** la sentencia apelada de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, dictada por el Primer Juzgado de Letras de Copiapó.



Se previene que el Abogado Integrante señor Lagos, concordando con la confirmatoria, es de parecer que la responsabilidad del Estado por las actuaciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile debe construirse a partir de las normas del Código Civil, a cuya luz igualmente resulta aplicable el concepto de falta de servicio, teniendo para ello presente:

1° Que, conforme al texto de la Ley N°18.575, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública se encuentran excluidas de la aplicación del artículo 42, de modo que en la especie ha de aplicarse el Título XXXV del Libro IV del Código Civil referente a los delitos y cuasidelitos y, específicamente el artículo 2314, que establece la responsabilidad por el hecho propio, en caso que exista falta de servicio, y los artículos 2320 y 2322 del mismo Código que establecen la responsabilidad por el hecho ajeno, si se trata de una falta personal del o de los funcionarios.

2° Que, en efecto, corresponde recordar que hasta antes de la dictación de la Ley N°18.575 la responsabilidad del Estado se determinaba a través de la aplicación del artículo 2320 del Código Civil. Sin embargo, la situación varía con la promulgación de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado el 5 de diciembre de 1986, que incorporó al Derecho Público chileno el sistema de



responsabilidad extracontractual del Estado elaborado por el Derecho Administrativo francés, principalmente a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado, que en opinión de la mayoría de los autores constituye la mejor solución lograda por el Derecho para asegurar un debido equilibrio entre los derechos de los particulares y los intereses públicos. La ley contempló, entonces, el artículo 44 - hoy 42 - que prescribió: *"Los órganos de la Administración serán responsables del daño que causen por falta de servicio. No obstante, el Estado tendrá derecho a repetir en contra del funcionario que hubiere incurrido en falta personal"*. Sin embargo, se excluyó de la aplicación del título II sobre normas especiales, donde había quedado ubicado el artículo 44, a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, a las Municipalidades, al Consejo Nacional de Televisión y a las empresas públicas creadas por ley. Todo ello en el inciso segundo de su artículo 18, actual 21.

Conforme a lo anterior, en los autos Rol N°371-2008 caratulados *"Seguel Cares Pablo Andrés con Fisco de Chile"* esta Corte razonó: *"cabe dilucidar qué sistema resulta aplicable a las instituciones excluidas y, en el caso particular, a Carabineros de Chile. Para ello ha de recurrirse al derecho común, teniendo presente precisamente*



que el desarrollo del Derecho Administrativo, allí donde ha ocurrido, lo ha sido a partir de la distinta interpretación de las normas de derecho común para el Estado y para las relaciones entre particulares, permitiendo de esta forma la conciliación de la actuación estatal, dotada de imperio público, como guardiana del interés colectivo, con la protección de los derechos de los ciudadanos, de tal suerte que cabe aceptar la aplicación en nuestro país a partir del artículo 2314 del Código Civil de la noción de falta de servicio. En efecto, al Estado, como a los otros entes públicos administrativos pueden serle aplicadas de manera diversa las normas del Título XXXV del Código Civil, sin que esto implique desde luego una errada interpretación de las mismas. Es así que las personas jurídicas son capaces de culpa, aunque carezcan de voluntad propia. La culpa civil, como señalan los hermanos Mazeaud y André Tunc, 'no requiere la voluntad, ni siquiera el discernimiento, no es necesariamente una culpa moral; es suficiente con comportarse de manera distinta a la que habría observado en parecidas circunstancias un individuo cuidadoso'. De acuerdo con este razonamiento y ampliándolo, puede no exigirse para la responsabilidad de la persona jurídica Estado la culpa o dolo de sus órganos o representantes; basta con que el comportamiento del servicio público fuera distinto al que



debiera considerarse su comportamiento normal; o sea, basta con probar una falta de servicio. Por otra parte, la culpa de funcionarios anónimos puede presumirse, como ha hecho en ocasiones la jurisprudencia y en estos casos la culpa del órgano, que se presume de los hechos mismos, constituye la culpa del Estado” (considerando décimo quinto).

De esta forma, en nuestro país la noción de falta de servicio puede ser aplicable a las Fuerzas Armadas, pero a partir del artículo 2314 del Código Civil.

3° Que, a su vez, como se decidiera en los autos rol 7919-2008 caratulados “Morales Gamboa Edith del Carmen con Fisco” el 14 de enero de 2011, “a la noción de falta de servicio, aplicable a las Fuerzas Armadas y Carabineros a través del artículo 2314 del Código Civil, se le debe complementar la noción de falta personal, ya que la distinción capital en materia de responsabilidad extracontractual del Estado es precisamente entre falta de servicio y falta personal, la que por lo demás recoge el artículo 42 de la Ley de Bases de la Administración del Estado y el artículo 141 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Dicha falta personal compromete la responsabilidad del Estado cuando no se encuentra desprovista de vínculo con la función, lo que ocurre cuando ella se ha cometido en ejercicio de la función o con ocasión de la



misma. Ahora bien, la noción de falta personal aplicable a las Fuerzas Armadas y Carabineros se debe hacer a partir del artículo 2320 o 2322 del Código Civil, entendiéndose que la contemplan, para que de este modo, como se señaló en el fallo 'Seguel con Fisco' ya citado, permita uniformar el sistema de responsabilidad extracontractual para todos los entes de la Administración del Estado" (considerando décimo tercero).

4° Que la jurisprudencia expuesta, concordante con la exclusión del régimen de responsabilidad por falta de servicio respecto de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, previsto en el artículo 21 de la Ley N°18.575 en relación al artículo 42 del referido texto legal, ha sido acertada al sustentar la responsabilidad de tal órgano en las normas del Código Civil, específicamente aquellas previstas en el Título XXXV del Libro IV del Código Civil, toda vez que estas normas, que tienen el carácter supletorio en virtud de lo dispuesto en el artículo 4° del mismo código, resultan plenamente aplicables en la especie, pues permiten salvar la laguna normativa relacionada con la responsabilidad de los órganos excluidos en el inciso segundo del artículo 21 de la Ley N°18.575 de la aplicación de la responsabilidad por falta de servicio.

Regístrese y devuélvase.



Redacción a cargo de la Ministra señora Ravanales y de la prevención, su autor.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., y Sra. Adelita Ravanales A., el Ministro Suplente Sr. Rodrigo Biel M., y el Abogado Integrante Sr. Jorge Lagos G. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, la Ministra señora Ravanales por estar con feriado legal y el Abogado Integrante Sr. Lagos por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.

Rol N°94.245-2020.



En Santiago, a trece de julio de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.

