

Santiago, a veinticinco de noviembre de dos mil veintidós.

**Vistos:**

En los autos seguidos ante esta Corte bajo el Rol N° 22.308-2021, sobre nulidad de derecho público, caratulados "Cooperativa Agrícola de Colonización Presidente Gabriel González Videla Limitada con Hidalgo Vicuña Claudio", la parte demandante dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de La Serena que confirmó la de primera en cuya virtud se acogió la excepción de prescripción extintiva deducida por la parte demandada.

Se trajeron los autos en relación.

**Considerando:**

**Primero:** Que el libelo de nulidad sustancial reclama conculcados los artículos 6, 7 y 19 N° 3 de la Constitución Política de la República y los artículos 700 y 925 del Código Civil, puesto que tratándose de una acción de nulidad de derecho público, sabido es que no prescribe en tanto a través de ella se persiga la declaración de invalidez del acto viciado mas no el reconocimiento de un derecho de carácter patrimonial. Desde luego, explica que si mediante el ejercicio de la acción en comento, el demandante solo persigue la declaración de nulidad de aquellas resoluciones que confieren derechos a terceros que no reúnen las condiciones para su titularidad en los términos descritos en el Decreto Ley N° 2.695 de 1979 del Ministerio de Tierras y Colonización, es indudable que la acción intentada se torna imprescriptible. Lo anterior conlleva que el yerro en que se incurre en la sentencia impugnada, ha tenido por consecuencia la errónea declaración de prescripción extintiva de la acción deducida.

Agrega que la consecuencia inherente a la declaración de nulidad de derecho público contenida en la demanda, esto es, que las inscripciones conservatorias a nombre de los demandados sean dejadas sin efecto, de ningún modo puede ser considerada como la expresión de pretender a través



de la presente acción, el resarcimiento del daño irrogado a su parte con la irregularidad cometida por la autoridad administrativa al permitir la regularización de la pequeña propiedad raíz, sin reunir los requisitos legales que hacen procedente una declaración de esta naturaleza, de tal suerte que es inconcuso que la acción deducida es imprescriptible.

Todo ello implica que los sentenciadores del fondo reconocen la validez de una serie de actos administrativos que regularizan la posesión de un sitio, pese a que los solicitantes no tenían la posesión material del bien raíz de su propiedad.

**Segundo:** Que antes de analizar los aspectos sustantivos de la cuestión aludida en el referido libelo, aparece necesario anotar algunas ideas básicas que inciden en el asunto promovido, es decir, con relación a la denominada acción de nulidad de derecho público, la 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 en los que faltan algunas de las exigencias que el ordenamiento requiere 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.

**Tercero:** Que la jurisprudencia asentada por esta Corte -y que recoge una doctrina que ha gozado de general aceptación- aduce que 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.



**Cuarto:** Que, a su vez, no está demás señalar que no toda ilegalidad de un acto administrativo lleva aparejada su nulidad, por cuanto 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, solo será procedente si el vicio es grave y esencial, como prescribe el inciso segundo del artículo 13 de la Ley N° 19.880 de 2003, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Subyacen a este axioma 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. Es así como no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad, sino cuando dicha anomalía atropelle las garantías de los administrados.

**Quinto:** Que los artículos 6° y 7° de la Carta Política no consagran una determinada acción procesal encaminada a conseguir la anulación de los actos administrativos. Lo que configuran es el aforismo de legalidad que rige la actuación de la Administración, que lleva necesariamente adjunta la posibilidad de recurrir ante los tribunales de justicia para lograr la anulación de los actos contrarios a derecho.

La denominada "acción de derecho público" por la doctrina y aceptada por la jurisprudencia, es entonces toda acción contenciosa administrativa dedicada a obtener por parte de un tribunal de la República la anulación de un acto administrativo.

**Sexto:** Que el recurrente asienta su demanda de nulidad, en lo esencial, en que en el caso en examen la autoridad administrativa no sometió la tramitación del asunto a las reglas de procedimiento aplicables al mismo, lo que implicaría que fue desconocido el principio de legalidad. Lo que se censura es la validez del proceso de saneamiento



realizado a nombre de los demandados ante el Ministerio de Bienes Nacionales, por haberse cometido en su tramitación una serie de irregularidades originadas en actuaciones de la Administración que adolecen de nulidad de derecho público, toda vez que no se dio estricto cumplimiento a las exigencias que la ley prevé en el Decreto Ley N° 2.695 para la regularización de la propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella.

**Séptimo:** Que los falladores del fondo señalan que corresponde analizar el carácter de la acción ejercida en esta causa a fin de constatar si se está frente a una genuina acción de nulidad de derecho público. Al respecto, refieren que de la demanda es posible constatar que el actor ha solicitado que se declare la nulidad de derecho público de las Resoluciones N° 1.303 de 4 de junio de 2007 y de las Resoluciones N°s 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483 y 484 de 10 de marzo de 2009, todas de la SEREMI de Bienes Nacionales de la Región de Coquimbo, y de las correspondientes inscripciones conservatorias derivadas de las anteriores.

En estas condiciones los sentenciadores sostienen que resulta evidente que la acción deducida se plantea como una acción de nulidad de derecho público funcional a prestaciones patrimoniales que se rigen por las normas de prescripción extintiva civil.

Enseguida señalan que la dictación de los actos impugnados data de 4 de junio de 2007 y 10 de marzo de 2009, es claro que al momento en que la demanda fue interpuesta, vale decir, el 14 de noviembre de 2016 y luego notificada, ya había transcurrido el lapso de cinco años establecido en el artículo 2515 del Código Civil. De esa manera, concluyen que la acción intentada se encuentra prescrita.

**Octavo:** 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



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. En cambio, las segundas presentan la característica de ser declarativas de derechos". (Consideración 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", criterio reiterado, entre otras, en sentencia Rol 82.459-2016)

**Noveno:** Que estas acciones declarativas de derechos 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 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 deducida por el particular respecto de aquello que es declarativo de derechos.

Efectivamente, en tal caso la naturaleza misma de la acción entablada la enfrenta 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 de los derechos, patrimoniales o no, de un individuo, debe regirse por las normas comunes existentes al respecto, contenidas en el Código Civil, y por las particulares que le sean especialmente aplicables, conforme a la naturaleza y singularidades del caso de que se trate; pero ello no es aplicable a la nulidad de derecho público propiamente tal, que como lo ha resuelto esta Corte es imprescriptible.

**Décimo:** Que corresponde entonces analizar el carácter de la acción ejercida en la causa en que incide este recurso, 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 de las Resoluciones N° 1.303 de 4 de junio de 2007 y de las Resoluciones N°s 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483 y 484 de 10 de marzo de 2009, todas de la SEREMI de Bienes Nacionales de la Región de Coquimbo, y de las correspondientes inscripciones ordenadas al Conservador de Bienes Raíces de Coquimbo por el Seremi de Bienes Nacionales Región de Coquimbo, en cumplimiento de dichas resoluciones definitivas.

En estas condiciones resulta evidente que la acción deducida se plantea como una acción de nulidad de derecho público mas no funcional a prestaciones patrimoniales que se rigen por las normas de prescripción extintiva civil, ya que la nulidad de las inscripciones no es sino consecuencia necesaria y directa de la acción principal deducida que es, precisamente, la invalidez de actos de la Administración que carecen de valor jurídico y que le sirven de necesario requisito de existencia a tales inscripciones.

Como se observa, no es sostenible que la acción de nulidad intentada sea funcional a prestaciones patrimoniales, toda vez que aun cuando la regularización ilegal que se reclama ha de generar consecuencias patrimoniales para quien padece los efectos de la sentencia en caso de ser acogida la acción de que se conoce, lo cierto es que el ejercicio de la acción no persigue una finalidad patrimonial en sí misma desde que ningún tipo de declaración de derechos podrá obtener el demandante en su favor, incluido patrimoniales, respecto de derechos que carecen de valor por vicios de nulidad de derecho público en su constitución.

**Undécimo:** Que lo anterior es tanto más evidente en este caso, si se considera que de acuerdo al artículo 12 del DL 2.395 de 1979 "Si no se dedujere oposición dentro del plazo indicado en el artículo anterior y previa certificación de este hecho y del de haberse efectuado las



publicaciones y colocado los carteles, el Servicio podrá dictar resolución ordenando la inscripción del inmueble en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces respectivo. Esta resolución contendrá la individualización de el o los peticionarios, la ubicación y deslindes del predio, su denominación, si la tuviere, y su superficie aproximada; estará exenta del trámite de toma de razón y no será necesario reducirla a escritura pública"; y que conforme al artículo 15 del mismo cuerpo legal "La resolución del Servicio que acoja la solicitud se considerará como justo título. Una vez practicada su inscripción en el Registro del Conservador de Bienes Raíces, el interesado adquirirá la calidad de poseedor regular del inmueble para todos los efectos legales, aunque existieren en favor de otras personas inscripciones que no hubieran sido materialmente canceladas".

De modo que si la o las resoluciones del Seremi de Bienes Nacionales respectivo son nulas de derecho público, su efecto se transmite directa y necesariamente a las inscripciones y posesión practicada y adquiridas conforme a ellas, ya que no pueden segregarse o separarse una de otras; es decir, las inscripciones y posesión practicadas o adquiridas en virtud de actos administrativos nulos de derecho público, necesariamente siguen la misma suerte del acto que les da origen.

Es más, este efecto, en el caso de que se trata, se produce *ipso jure*, en términos tales que ni siquiera es necesario solicitarlo en la demanda de nulidad de derecho público, en este caso de las resoluciones respectivas.

Cosa muy distinta a lo que ocurre con la declaración de derechos patrimoniales que tiene como un antecedente un acto nulo de derecho público, como es el caso, por ejemplo, de las acciones indemnizatorias, en que por su carácter patrimonial declarativo se rigen por las reglas del derecho común tanto respecto de su procedencia como en cuanto a la prescripción, siendo en tal caso la nulidad de derecho público un



elemento más de tal tipo de acciones; incluidos los patrimoniales y no incluidos patrimoniales.

**Duodécimo:** Que, por consiguiente, cuando los actos de la Administración como son las resoluciones que sanean la pequeña propiedad raíz no se han sujetado a la forma prescrita por la ley para su otorgamiento, carecen de valor jurídico y ello de ser cierto puede ser declarado en cualquier momento por el tribunal competente. Tal declaración se limita a afirmar el mencionado principio de la juridicidad que consagra el predominio jerárquico de la Constitución y las leyes respecto de las actuaciones de los órganos de la Administración del Estado sin que, a falta de norma especial o general que regule lo concerniente a la prescripción de la acción de nulidad de derecho público, resulten aplicables las disposiciones generales de derecho común sobre la materia.

**Décimo tercero:** Que lo expuesto en lo precedente conduce a concluir que la sentencia impugnada por la vía de casación en el fondo ha incurrido en los errores de derecho que se atribuyen en los términos descritos por el impugnante, por una falsa aplicación de las normas de derecho privado relativas a la prescripción de la acción deducida, en tanto se ha aplicado una determinada regla - el artículo 2515 del Código Civil- a una situación de hecho que no es la contemplada o regulada en ella, cual es atribuir efectos patrimoniales a una nulidad de derecho público que es el antecedente directo e inseparable de las inscripciones conservatorias, que no requieren petición ni declaración para que a su respecto se produzca en forma directa el efecto que la nulidad de derecho público de las resoluciones que le sirven de antecedente o título.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 764, 767 y 785 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo deducido por la "Cooperativa Agrícola de Colonización Presidente Gabriel González Videla Limitada con Hidalgo Vicuña Claudio", en contra





de la sentencia de fecha nueve de marzo de dos mil veintiuno dictada por la Corte de Apelaciones de La Serena, la que por consiguiente es nula y se la reemplaza por la que se dicta a continuación.

**Se previene** que el Ministro señor Muñoz concurre al acuerdo, pero no comparte los fundamentos noveno, décimo y undécimo, por cuanto tanto la acción de nulidad como aquellas de plena jurisdicción son imprescriptibles de modo general en el Derecho Público, salvo los casos especiales regulados por el legislador.

Regístrese.

Redacción del Abogado Integrante Sr. Pedro Águila y de la prevención, su autor.

Rol N° 22.308-2021.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E., y por los Abogados Integrantes Sra. Carolina Coppo D. y Sr. Pedro Águila Y.





RXBXCSGXVL

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Adelita Inés Ravanales A., Mario Carroza E. y los Abogados (as) Integrantes Carolina Andrea Coppo D., Pedro Aguila Y. Santiago, veinticinco de noviembre de dos mil veintidós.

En Santiago, a veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

