CORTE SUPREMA DE CHILE

Rol N° 9350-2009 - 15 de junio de 2012

Santiago, quince de junio del año dos mil doce.

Vistos:

En estos autos rol N° 9350-2009 caratulados "Pavez Urrutia Jorge Alberto y otros con Fisco de Chile", sobre juicio ordinario de indemnización de perjuicios, los demandantes en su calidad de docentes demandaron al Estado de Chile por haberles privado en forma ilegal y arbitraria del pago íntegro y oportuno de la asignación prevista en el artículo 40 del Decreto Ley N° 3551, al haber sido éstos traspasados en forma obligatoria a las Municipalidades, por lo que solicitaron la indemnización de todos los perjuicios materiales y morales, cuyo monto y naturaleza se reservaron para determinarlos en la etapa de cumplimiento de la sentencia, con costas.

El Fisco de Chile al contestar la demanda invocó, entre otras alegaciones y defensas, la excepción de prescripción extintiva contemplada en el artículo 2332 del Código Civil y en subsidio la del artículo 2515 del mismo cuerpo legal, considerando para ello que el proceso de traspaso de los docentes a las Municipalidades se verificó entre el 1 de enero de 1981 al 31 de diciembre de 1986, por lo que considerando que la demanda presentada fue notificada el 23 de marzo de 2001, han transcurrido más de 18 ó 14 años desde el traspaso y en consecuencia la acción se encuentra prescrita.

A fojas 3328 se dictó la sentencia de primera instancia que acogió la excepción de prescripción invocada por el demandado, conforme al artículo 2332 del Código Civil.

Apelada la referida sentencia, una sala de la Corte de Apelaciones de Santiago la confirmó.

En contra del fallo antes aludido los demandantes han deducido recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que los demandantes por medio del recurso de casación deducido han sostenido que la sentencia impugnada ha incurrido en sendos errores de derecho que ameritan su invalidación.

En primer término acusan una infracción al artículo 19 N°2 de la Constitución Política de la República, por cuanto explican que los profesores traspasados a las Municipalidades fueron víctimas de una injusta y arbitraria diferenciación respecto de otros que no fueron afectados,

ya que el personal docente que continuó trabajando en áreas administrativas en el Ministerio de Educación siguió recibiendo la asignación del artículo 40 del Decreto Ley N° 3551 hasta hoy, mientras que se eliminó para los docentes traspasados a las Municipalidades.

Sostienen que el juez no podía aplicar la prescripción sin pronunciarse antes sobre la nulidad de esa y otras disposiciones constitucionales.

En segundo término se denuncia una infracción al artículo 19 N°16 de la Constitución Política de la República, que establece el derecho a la libre contratación y a la libre elección del lugar de trabajo con su justa retribución y en este caso los docentes, según se indica, fueron arbitrariamente traspasados, sin derecho a elección y disminuyendo en un importante porcentaje su remuneración, sin posibilidad de oposición o reclamo para que se mantuviera la asignación ya incorporada a su patrimonio. Se agrega que tampoco existió pronunciamiento por parte del tribunal de primera instancia ni por el de segunda que confirmó lo resuelto.

El tercer vicio de casación que se acusa es la infracción al artículo 19 N° 24 de la Carta Política, por cuanto refiere que no existió ley general o especial que haya autorizado la expropiación del derecho a la asignación del artículo 40 del Decreto Ley N° 3551 que se incorporó al patrimonio de los docentes traspasados desde el momento de su publicación en el Diario Oficial, sin que existiera posibilidad de reclamo en la época de los hechos y sin que tampoco hubiera pronunciamiento por el tribunal a quo, ni por la Corte de Apelaciones sobre la nulidad de los actos ilegales y arbitrarios.

Señalan que por tratarse de disposiciones constitucionales priman por sobre cualquier otra, como lo serían las normas sobre prescripción del derecho común aplicadas en las sentencia de primera y segunda instancia, al acoger la prescripción extendiendo normas del derecho civil a materias de rango constitucional, lo que resulta inadmisible.

Agrega el recurrente que la prescripción debió ser rechazada al tener las indemnizaciones solicitadas como antecedente la responsabilidad objetiva del Estado ocasionada por actos nulos de derecho público que no pueden ser sometidos a reglas del derecho común, ya que éstas sólo se aplican cuando las normas del derecho público se remiten a ellas o cuando la naturaleza de la institución admita la integración, lo que no se da en el caso.

Afirman que la violación del principio de legalidad y juridicidad de los actos de la Administración no pueden sanearse ni aun bajo circunstancias extraordinarias, ya que en derecho público no hay normas que haga prescriptible la acción ejercida.

Finalmente denuncia la vulneración del artículo 76 de la Constitución Política de la República y del artículo 10 del Código Orgánico de Tribunales, por cuanto la sentencia se excusa de fallar sobre el fondo y acoge la prescripción señalando que no existe ninguna

posibilidad de excluir la aplicación de las normas sobre prescripción y que tampoco existe alguna legislación que haya solucionado el fondo del problema y que pudiera ser aplicada por los tribunales, lo que contraviene lo dispuesto en los artículos citados, por lo que debió pronunciarse sobre el asunto de fondo pues el principio de inexcusabilidad obligaba a ello.

Segundo: Que al explicar cómo los errores denunciados han influido sustancialmente en lo resuelto, refiere que de haberse respetado y aplicado las normas señaladas como infringidas se habría desestimado la excepción de prescripción y se habría pronunciado el fallo sobre el fondo del asunto dando lugar a la demanda.

Tercero: Que tal como se señaló en la parte expositiva de esta sentencia, los actores, docentes que en su oportunidad fueron traspasados a los Municipios, demandaron al Estado de Chile por responsabilidad objetiva la indemnización de los perjuicios materiales y morales, cuyo monto y naturaleza se reservaron para discutir en la etapa de cumplimiento de la sentencia, perjuicios que tendrían su origen en la privación ilegal y arbitraria del pago íntegro y oportuno de la asignación prevista en el artículo 40 del Decreto Ley N° 3551 del año 1980, la cual legalmente adquirieron y de la que no pueden ser privados por el cambio de dependencia dentro de la organización estatal.

Cuarto: Que la sentencia impugnada estableció como hechos de la causa en los considerandos sexto y octavo del fallo de primer grado, confirmado en alzada, que:

a) El Decreto Ley N° 3551 de 1981, en su artículo 40, concedió a los docentes del sector público una asignación que se pagaría en forma diferida entre los años 1981 a 1984 y de conformidad a los porcentajes que se señalan en el artículo 37 de dicho cuerpo legal.

b) La acción deducida por los demandantes en contra del Fisco de Chile pretende perseguir su responsabilidad por hechos acaecidos entre los años 1981 y 1986.

Quinto: Que conforme a tales supuestos fácticos, los sentenciadores razonaron sobre la prescripción opuesta por el Fisco de Chile y estimaron que ella era una institución consagrada en el ordenamiento legal, tanto en el ámbito del derecho privado como en el derecho público, y que establece que las acciones que en dichas esferas encuentren su fuente son prescriptibles por el transcurso del tiempo cuando no han sido ejercidas oportunamente por los legitimados para hacerlo. Estimaron también que la obligación indemnizatoria del Estado derivada de una eventual responsabilidad de sus agentes, por su naturaleza patrimonial, no puede quedar excluida del principio referido, al tenor de lo que dispone el artículo 2.497 del Código Civil, cuando señala que las reglas relativas a la prescripción se aplican a favor y en contra del Estado. En ese orden de ideas sostuvieron que aun cuando se estimara que la responsabilidad que se persigue tiene consagración constitucional, es contrario al ordenamiento jurídico sostener que como el texto superior no establece la prescripción la acción deducida es de carácter imprescriptible, toda vez que las normas de

derecho común vienen a suplir cualquier vacío en la materia.

Así para resolver tuvieron en consideración que la indemnización de perjuicios reclamada tiene por objeto el pago a cada actor de una indemnización en dinero por los daños materiales y morales, directos o indirectos, originados por la no percepción de la asignación contemplada en el artículo 40 del Decreto Ley N° 3551, ello a partir de la fecha del traspaso de los establecimientos educacionales para los cuales prestaban servicio a las respectivas Municipalidades. Aplicaron la norma del artículo 2332 del Código Civil, es decir la prescripción de cuatro años contados desde la perpetración del acto en que ella se funda, y en consecuencia tomando en consideración la data de los hechos, ocurridos entre los años 1981 y 1986 estimaron prescrita la acción y así lo declararon.

Sexto: Que para resolver el asunto planteado ha de considerarse que la prescripción constituye un principio general del derecho destinado a garantizar la seguridad jurídica, y como tal adquiere presencia en todo el espectro de los distintos ordenamientos jurídicos, salvo que por ley o en atención a la naturaleza de la materia se determine lo contrario, esto es, la imprescriptibilidad de las acciones. A ello cabe agregar que no existe norma alguna en que se establezca la imprescriptibilidad genérica de las acciones orientadas a obtener el reconocimiento de la responsabilidad extracontractual del Estado o de sus órganos institucionales; y, en ausencia de ellas, corresponde estarse a las reglas del derecho común referidas específicamente a la materia.

Séptimo: Que nuestro Código Civil en el artículo 2497 preceptúa 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 y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo".

Octavo: Que de acuerdo a lo anterior, en la especie resulta aplicable la regla contenida en el artículo 2332 del mismo Código, conforme a la cual las acciones establecidas para reclamar la responsabilidad extracontractual prescriben en cuatro años, contados desde la perpetración del acto.

Noveno: Que los hechos que originan esta causa de acuerdo a la demanda consisten en la privación del pago de la asignación consagrada en el artículo 40 del Decreto Ley N° 3551 sufrida por aquellos docentes que fueron traspasados al sector municipal durante los años 1981 a 1986, lo que les habría originado perjuicios materiales y morales cuya indemnización buscan en autos. Es decir el perjuicio cuyo resarcimiento se persigue está ligado al traspaso aludido, de manera que -como lo señalaron los jueces del fondo - el plazo de prescripción ha de contarse desde la fecha de comisión de tales circunstancias según ya se indicó en el motivo anterior, en este caso desde los años 1981 y 1986, según corresponda a cada docente, por lo que a la fecha de notificación de la demanda, el 23 de marzo de 2001, la acción civil

derivada de los hechos que la fundan se encontraba prescrita.

Décimo: Que, en consecuencia, al decidir como lo hicieron los sentenciadores de la instancia no han incurrido en las infracciones de derecho que se denuncian, por lo que el recurso de casación debe ser desestimado, teniendo además en consideración que no se vulnera el principio de inexcusabilidad que pesa sobre los jueces, puesto que resolvieron conforme a determinar la procedencia de una de las excepciones opuestas por el demandado, de manera que al estimarla configurada no existía necesidad de pronunciarse sobre el asunto de fondo por ser ello incompatible con lo resuelto. Tampoco pueden verse quebrantados los principios constitucionales invocados en el recurso de casación, pues éstos se encuentran vinculados a los efectos del proceso de municipalización llevado a cabo por la autoridad política entre los años 1981 y 1986, del que no cabía emitir pronunciamiento según se ha asentado, sin perjuicio de hacer presente que el recurso de casación en el fondo debe circunscribirse a la violación de preceptos de carácter legal, pues la Carta Fundamental se limita a consagrar principios que luego son desarrollados en cuerpos de inferior jerarquía como son las leyes, y son los artículos de ley los que pueden ser analizados en sede de casación, tal como lo dispone el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil al hablar de "infracción de ley".

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 764, 765, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se rechaza el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal de fojas 3460 en contra de la sentencia de ocho de octubre de dos mil nueve, escrita a fojas 3458.

Acordado con el voto en contra del Ministro señor Muñoz, quien fue de opinión de acoger el recurso de casación de que se trata por cuanto en su concepto la sentencia impugnada incurre en error al declarar prescrita la acción interpuesta, conforme a los siguientes argumentos:

1°) La prescripción por ser una sanción no es posible aplicarla por analogía; analogía de normas de Derecho Privado inaplicables a la Administración la que se rige por el Derecho Administrativo, que forma parte del Derecho Público. Lo demandado ha sido la indemnización por los perjuicios directos e indirectos ocasionados a los actores al dejar de percibir la asignación establecida para los docentes en el artículo 40 del Decreto Ley N° 3551, ello con motivo de haber sido traspasados los establecimientos educaciones en que se desempeñaban a las Municipalidades respectivas, durante los años 1981 a 1986. La oposición, en lo que interesa al recurso, se sustenta en la prescripción de esta acción. De este modo queda definitivamente establecida la discusión y es respecto de ella que ha de recaer la actividad probatoria y la sentencia para mantener la debida congruencia procesal en la causa. Es así que los requisitos de la sentencia favorable están constituidos por que se acrediten los supuestos de hecho de la acción interpuesta y que el demandado no justifique su oposición.

Si bien el artículo 1698 del Código Civil establece: "Incumbe probar las obligaciones o si extinción al que alega aquellas o ésta", lo cierto es que el desarrollo de la jurisprudencia ha redefinido el onus probandi, expresando que corresponde la carga probatoria a quien reclama del órgano jurisdiccional la declaración de un derecho, puesto que debe justificar los hechos que constituyen los supuestos de existencia y validez de la pretensión. Del mismo modo, le asiste a quien sustenta la oposición, acreditar la procedencia y los hechos fundantes de la misma, esto es, que los sucesos que impiden, modifican, transforman o extinguen la pretensión proceden en el evento que se reclama y se encuentran acreditados. Son los presupuestos de la pretensión, en este caso el perjuicio derivado del cese de pago de la asignación referida, los que corresponde probar al actor y aquellos que tienden a desvirtuarlos en su naturaleza, procedencia de la alegación y justificación de su existencia, son de cargo del demandado.

2°) Que la prescripción constituye una sanción para el titular de un derecho que no solicita al órgano jurisdiccional su reconocimiento en el tiempo que el legislador contempla. Esta naturaleza sancionatoria impide que se aplique la institución de la prescripción extintiva por analogía, con mayor razón cuando se sustenta en la afirmación que la responsabilidad "extracontractual" es el régimen general del "Derecho Común Civil", puesto que éste lo constituye el derivado de la responsabilidad contractual y la Administración no se rige por la responsabilidad aquiliana, sino que por principios propios.

Tampoco puede sostenerse que la prescripción constituye un principio general del derecho destinado a garantizar la seguridad jurídica y como tal adquiere presencia en todo el espectro de los distintos ordenamientos jurídicos, salvo que por ley o en atención a la naturaleza de la materia se determine lo contrario, esto es, la imprescriptibilidad de las acciones, pues por el contrario, no es efectivo el carácter de principio general de la prescripción, de hecho las legislaciones del common law no la reconocen, al respecto se puede destacar el "caso de las Montañas Negras (Black Hills), consistente en que en virtud del Tratado de Fort Laramie de 1868, 'el gobierno norteamericano delimitó el territorio de la reserva Sioux al interior del cual se encontraba este macizo montañoso. Ahora bien, en 1874, minas de oro fueron encontradas en estas montañas. La administración de Ulises Grant, no respetó el tratado e hizo presión sobre los Sioux para que ellos vendieran las tierras ... . En 1980 la Corte Suprema (de Estados Unidos, por supuesto) asigna la suma de 122 millones de dólares de indemnización por esta expoliación" (Antoine Garapon, citado por Gonzalo Aguilar Caballo, Evolución de la Jurisprudencia en Materia de Imprescriptibilidad de la Acción Civil en casos de Violaciones de los Derechos Humanos, Gaceta Jurídica N° 341, página 14). Este mismo autor cita un ejemplo del Derecho Romano Germánico o continental, en que Alemania ha indemnizado por el holocausto con reparaciones institucionales, pero también individuales.

Ante la falta de sustento de la afirmación debe justificarse por la demandada la existencia de alguna norma que establezca la prescriptibilidad genérica de las acciones encaminadas a obtener el reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus órganos institucionales, puesto que, precisamente, en ausencia de ellas, no corresponde aplicar normas de derecho civil a la Administración, que, en todo caso, no son las disposiciones de derecho común aplicable a la Administración, la cual se rige por principios diversos, conforme lo ha reconocido la jurisprudencia nacional y comparada desde el año 1855, suceso que algunos autores incluso vinculan al 18 de febrero de 1800, con motivo de la dictación de la ley francesa que normó a la Administración con un carácter jurídico, externo, obligatorio y permanente (Mássimo Severo Giannini, citado por Rolando Pantoja Bauzá, El Derecho Administrativo, Editorial Jurídica de Chile, página 13).

Pretender aplicar las normas del Código Civil, considerándolo como derecho común, supletorio a todo el ordenamiento jurídico resulta exagerado y desproporcionado, por cuanto el Código Civil tiene una innegable importancia para todo el Derecho, sin embargo, la evolución de las ciencias jurídicas ha permitido establecer principios y normas propias para determinadas materias, lo cual el mismo Código reconoce, al estipular en el artículo 4°, que las disposiciones especiales "se aplicarán con preferencia a las de este Código". De esta forma el Código Civil es supletorio a todo el Derecho Privado, al que orienta. Pero no debe olvidarse que si bien el fenómeno de la codificación se plantea para construir un sistema integral, estructurado y coordinado de la legislación, la descodificación se ha transformado en la manera empleada por el legislador para modificar, de manera más dinámica, la forma en que adecua a las nuevas realidades situaciones emergentes que no se encuentran en el sistema existente, atendidas sus finalidades y valores propios.

De esta forma los principios y normas especiales han emergido en relación con el Derecho Público en general y el Administrativo en particular, como una descodificación material, pues responde a postulados diversos y, en no pocas ocasiones, entran en pugna con los del derecho privado, que regula las relaciones desde un plano de igualdad, con plena autonomía de las personas para obligarse. No obstante, esta rama emergente, definida y representativa de la supremacía de la finalidad de servicio público, se aparta de aquellos postulados.

Al reconocer que existe ausencia de normativa que regule la prescripción extintiva de las acciones en el Derecho Administrativo, se reconocen igualmente sus particularidades. Esta ausencia de regulación jurídica para determinadas situaciones impone al juez interpretar, o mejor dicho, integrar la normativa existente, que en el evento de estar sustentados en iguales directrices podrá aplicar la analogía. Al no responder a iguales paradigmas, debe integrarse la normativa con los principios generales del derecho respectivo, en este caso, del Derecho Administrativo y no del Derecho Civil. Así se colige del artículo 170 N° 5 del Código de

Procedimiento Civil.

3°) Que refuerza las ideas anteriores el denominado Principio de interpretación pro administrado. El profesor García de Enterría expresa que la jurisprudencia española ha desarrollado el principio de la referencia, citando al efecto la sentencia de 24 de julio de 1989, que expresa que debe tenerse en cuenta "que el principio de prohibición de la interpretación contra cives obliga a buscar la más favorable a la subsistencia de la acción, máxime cuando se trata de acciones personales" (Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Civitas, página 431).

4°) Que así la sentencia impugnada yerra al declarar prescriptible una acción que persigue hacer efectiva la responsabilidad del Estado, por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones administrativas, como quiera que no corresponde acudir a las normas del Código Civil para efectuar dicha declaración, en atención a la naturaleza privada de las relaciones que regula este cuerpo normativo y que no puede tener aplicación supletoria suficiente para regular las relaciones entre el Estado y sus administrados.

5°) Que como consecuencia de lo anterior, este disidente considera que debió acogerse el recurso de casación de que se trata y anular la sentencia impugnada para así emitir decisión sobre el asunto de fondo, esto es sobre la existencia de los perjuicios reclamados por los actores.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción a cargo del Ministro señor Carreño y de la disidencia su autor.

Rol N° 9350-2009.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema, Integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sr. Héctor Carreño S., Sra. Sonia Araneda B., Sra. María Eugenia Sandoval G. y el Abogado Integrante Sr. Víctor Vial del Río. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, la Ministro señora Araneda por haber cesado en sus funciones y el Abogado Integrante señor Vial del Río por estar ausente. Santiago, 15 de junio de 2012.

Autoriza la Ministra de Fe de la Excma. Corte Suprema.

En Santiago, a quince de junio de dos mil doce, notifiqué en Secretaria por el Estado Diario la resolución precedente.

Copia no oficial generada por Diario Constitucional a partir del Buscador de Jurisprudencia del Poder Judicial de Chile (juris.pjud.cl).