



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS
SOCIALES
ESCUELA DE DERECHO



Tesina

“Efectos de las sentencias judiciales dictadas en procesos especiales en relación a los procesos de nulidad de derecho público: análisis jurisprudencial”

Autor: Bárbara Daniela Orellana Donoso

Profesor: Dr. Juan Carlos Ferrada Bórquez

VALPARAISO, SEPTIEMBRE DE 2013

ÍNDICE

RESUMEN

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I: APROXIMACIONES DOCTRINALES

1. Los efectos de la sentencia judicial
2. La cosa juzgada como un efecto relevante de la sentencia judicial
 - 2.1. Clasificaciones Doctrinarias de la Cosa Juzgada
 - 2.2 Consecuencias jurídicas que genera la cosa juzgada
 - 2.3 La triple identidad exigida a la excepción de cosa juzgada
3. Los efectos de la sentencia dictada en un proceso especial respecto de un proceso general
4. Los efectos que tendrían las sentencias dictadas en procesos especiales en relación a la nulidad de derecho público

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA

1. Alcances de la sentencia dictada en un proceso especial
2. La legalidad o ilegalidad del acto administrativo establecida en un proceso especial y sus efectos generales
3. La cosa juzgada sustancial y la inmodificabilidad de los efectos del fallo
4. Los efectos de la sentencia dictada en un proceso especial respecto de terceros

CAPÍTULO III: PROBLEMAS QUE GENERA ESTA JURISPRUDENCIA

1. La cosa juzgada sustancial y la imposibilidad de discutir nuevamente el asunto controvertido
2. Los efectos del fallo en un proceso especial y su alcance respecto de los terceros
3. Seguridad jurídica y debido proceso

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA CITADA

RESUMEN

Este trabajo realiza un análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema que tiene por finalidad conocer cuál es el tratamiento que recibe la acción de nulidad de Derecho público que se interpone cuando se encuentra firme una sentencia dictada en un proceso contencioso administrativo especial de ilegalidad de un acto administrativo, en atención al efecto que se atribuye a la sentencia que pone termino al proceso especial. Así, luego de un estudio de las características principales de la institución jurídica de la cosa juzgada veremos si dicho instituto se enmarca en lo que ha resuelto la corte suprema sobre el problema planteado, y los problemas que se presentan en torno a este tema.

PALABRAS CLAVES

Contencioso Administrativo - Nulidad de Derecho Público - Proceso Especial - Cosa Juzgada - Ilegalidad del Acto Administrativo

INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo chileno se caracteriza por carecer de un sistema coherente y sistematizado de Justicia Administrativa.

Existe en nuestro sistema una gran diversidad de procesos administrativos para impugnar la legalidad de los actos administrativos. Tenemos así, más de un centenar de procedimientos especiales establecidos por el legislador en atención a la materia específica que regulan, que coexisten con dos procesos generales de control de la actividad administrativa, a saber, el Recurso de Protección, que pese a no estar establecido en nuestro derecho como una acción contenciosa administrativa, en la práctica se comporta como tal asimilándose a lo que en derecho comparado se conoce como amparo; y la acción de nulidad de Derecho Público que presenta la particularidad de tener su fundamento directo en la Constitución (artículo 6 y 7) y que no tiene desarrollo legislativo por lo que su construcción ha quedado entregada a la doctrina y la jurisprudencia.

Ante este complejo panorama nos encontramos con el problema de determinar la coordinación que debe existir entre la nulidad de Derecho público y la sentencia que pone término a un proceso contencioso administrativo especial.

El eje central de esta investigación está destinado a conocer cuáles son las reglas o criterios que ha seguido la Corte Suprema cuando se ve enfrentada a la existencia de una sentencia judicial firme previa, dictada en alguno de estos procedimientos contencioso especial, y posteriormente se impugna el mismo acto administrativo -objeto de la sentencia previa- a través del proceso de nulidad de derecho público.

Considero que es importante desentrañar este tema toda vez que no existe una respuesta legislativa que limite o establezca criterios para la aplicación de los procesos de impugnación del acto administrativo quedando, según parte de la doctrina, a decisión del reclamante la alternativa de optar por un proceso especial, general o ambos cuando el particular no es satisfecho en sus pretensiones de anulación, fundando dicho planteamiento en la naturaleza constitucional del proceso general de la nulidad de Derecho público que primaría o dejaría a salvo la posibilidad de su interposición

La referida solución doctrinal, en mi opinión, parece ineficiente por el desgaste judicial que generaría entablar vías paralelas de impugnación del acto administrativo, y la posibilidad que se presenten en la práctica resoluciones contradictorias que atentarían principios básicos de nuestro ordenamiento jurídico como son el instituto de la cosa juzgada y la seguridad jurídica ante la eventualidad de dilatar los juicios innecesariamente y obtener sentencias contradictorias.

Dicho lo anterior, este trabajo pretende responder la pregunta cómo considera la Corte Suprema que influye la sentencia firme de un proceso especial en un posterior proceso de nulidad de Derecho público, planteando como hipótesis que dicha sentencia dictada en un proceso contencioso administrativo especial produce el efecto de cosa juzgada sustancial, lo que impide que vuelva a discutirse el mismo asunto controvertido, ya resuelto, en un proceso posterior de nulidad de derecho público, cuando el objeto pedido por el actor es el mismo, la ilegalidad del acto emanado de la administración del Estado.

Iniciaremos este camino con la exposición genérica del instituto procesal de la cosa juzgada, luego se analizará la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre el tema para culminar con un análisis de los problemas que conllevan los criterios adoptados por la jurisprudencia para enunciar finalmente las conclusiones a las que se ha arribado, que confirmen o destruyan nuestra hipótesis planteada.

I. Aproximaciones Doctrinales

Nuestro país carece de un sistema de justicia administrativa general, coherente y sistematizado, coexistiendo una diversidad de procesos administrativos para impugnar los actos de la Administración del Estado, procesos que en las últimas décadas el legislador ha incrementado con la construcción de procedimientos especiales que coinciden en su objeto – determinar la legalidad del acto administrativo- con procesos generales de impugnación. Al no existir criterios para la aplicación de un proceso u otro, ni se señalan los efectos que tendrían estas sentencias dictadas en estos procesos especiales, buscaremos en el Derecho procesal civil principios que puedan orientarnos a dilucidar este tema.

1. Efectos de la sentencia judicial ¹

La sentencia judicial es el acto del órgano jurisdiccional que se pronuncia sobre la pretensión deducida en la demanda, estimándola o rechazándola”

Abordar el tema de los efectos que producen las sentencias judiciales, entendiendo por tales el conjunto de consecuencias que la ley hace derivar de la sentencia una vez firme, no es un tema exento de problemas y posiciones doctrinales.

Durante mucho tiempo la doctrina consideró que el efecto de la institución de la cosa juzgada abarcaba todos los posibles efectos que produce la sentencia. Cualquier consecuencia jurídica derivada directa o indirectamente de ella se atribuía a la cosa juzgada, al entenderla como uno de los efectos de la sentencia o como su específica eficacia. (Liebman, 1946: p. 19).

Conforme al avance en el estudio sobre la sentencia judicial o resolución definitiva del órgano jurisdiccional sobre un asunto sometido a su decisión, la doctrina comienza a comprobar que la cosa juzgada se muestra insuficiente para explicar todos los efectos derivados de la sentencia dejándose de lado, por algunos autores, esa visión

¹ Sobre los efectos directos y reflejos de la sentencia, ver Rosende, Cecilia (2001), Efectos directos y reflejos de la sentencia” en Revista Chilena de Derecho, Vol. 28 N° 3, pp.489-507.

onmicomprensiva de la cosa juzgada adhiriendo a la tesis de Wash que distinguió diversos efectos que puede producir la sentencia, a saber, efectos declarativos, constitutivos y de condena. Junto a estos efectos que podemos llamar directos, la sentencia produce efectos indirectos o reflejos al afectar por ejemplo la esfera jurídica del tercero toda vez que pronunciada la sentencia repercute en la realidad jurídica. (Rosende, 2001: p. 490).

Liebman, adhiriendo a esta posición, hizo una clara distinción entre la cosa juzgada y la eficacia de la sentencia, entendiendo que la primera no es un efecto de la sentencia sino una cualidad de inmutabilidad de los efectos de la sentencia que pueden ser declarativos, constitutivos y de condena siendo eficaz únicamente entre las partes. Es la sentencia la que tiene una eficacia general, tanto para las partes como para los terceros, derivada de su naturaleza de acto de autoridad emanado de un órgano del Estado. (Liebman, 1946: p. 100 y ss.).

En el ámbito nacional la doctrina reconoce que una vez ejecutoriada la sentencia se producen importantes efectos, a saber, el desasimiento que impide al tribunal modificar la resolución judicial de manera alguna y la cosa juzgada que persigue el cumplimiento de lo resuelto y a la vez evita que entre las mismas partes se vuelva a discutir, en un nuevo juicio la misma cuestión o asunto que se resolvió en el anterior. (Casarino, 2005: p. 121).

Como se puede apreciar de las ideas expuestas muy brevemente en los párrafos precedentes, la doctrina se encuentra dividida a la hora de establecer los efectos que producen las resoluciones judiciales. Mientras que para una parte los efectos de la sentencia son los efectos constitutivos, declarativos o de condena según la pretensión ejercitada, y la cosa juzgada; para otra parte, el único efecto que se puede atribuir a la sentencia es la cosa juzgada y de ella se derivan otras consecuencias como la eficacia refleja, frente a los terceros, y para otros lisa y llanamente ni siquiera puede considerarse como un efecto.

Ya sea que se adhiera a la idea de la cosa juzgada como efecto, característica o una simple cuestión vinculada a los efectos de la sentencia, para efectos de esta investigación, se analizará el fenómeno de la cosa juzgada como un efecto relevante de la sentencia porque lo que nos interesa es ver cómo opera dicha institución jurídica en la nulidad de derecho

público cuando se ha resuelto previamente por sentencia firme en un proceso contencioso administrativo especial la legalidad de un acto administrativo.

2. La cosa juzgada como un efecto relevante de la sentencia judicial

La cosa juzgada supone la imposibilidad de adquirir o plantear un nuevo proceso sobre la misma cuestión ya debatida y resuelta por una sentencia que se encuentra firme.

Esta institución tiene una importancia manifiesta toda vez que el fin que persiguen las partes en el proceso es obtener la dictación una sentencia del juez que zanje de forma definitiva las dificultades de orden jurídico que existen entre ellas, de modo que lo resuelto no pueda discutirse más, ni dentro del mismo proceso, ni en otro futuro.

Como podemos apreciar, el fundamento principal de esta institución es la paz social en atención a que su finalidad es impedir la perpetuación de juicios entre las mismas partes y sobre idénticas materias, evitándose así la posibilidad de que puedan dictarse fallos contradictorios o coincidentes sobre igual problema jurídico. En pocas palabras podemos decir que el objeto de la cosa juzgada es impedir que en un nuevo proceso se pretenda juzgar lo mismo que se juzgó en otro anterior.

Para la Corte Suprema “es una institución de orden público y constituye uno de los fundamentos necesarios del régimen jurídico al asegurar la certidumbre y estabilidad de los derechos que ella consagra”. (Romero, 2002: p.12)

Actualmente, y proponiendo una nueva visión desvinculada de toda la doctrina que se ha elaborado alrededor de la cosa juzgada, el profesor Nieva señala que la cosa juzgada consiste simplemente en la “*prohibición de reiteración de juicios*”, reiteración que tiene sentido para que los juicios jurisdiccionales emitidos no sean inútiles, no se contradigan entre si o no se perpetúen eternamente poniendo en entredicho la seriedad de todo el sistema judicial, es decir, esta prohibición de reiteración de juicios es necesaria para la estabilidad de los juicios emitidos, otorgando seguridad jurídica a los justiciables y a todo el sistema jurisdiccional. (Nieva, 2010: pp.7-10)

No es mi propósito analizar aquí en profundidad el instituto de la cosa juzgada, sin embargo, resulta necesario precisar el alcance de la citada noción para el desarrollo posterior de la investigación, haciendo mención a aquellos temas que nos permitirán delimitar si tiene este instituto cabida en la sentencia pronunciada en un proceso contencioso administrativo especial respecto de la nulidad de derecho público.

2.1. Clasificaciones Doctrinarias de la Cosa Juzgada.

La doctrina intentando explicar la institución de la cosa juzgada a partir de los efectos de inmutabilidad que ella produce, ha elaborado dos teorías, a saber, la teoría material y la teoría procesal. La teoría material, atribuye a la sentencia una presunción de verdad del contenido de la resolución el que queda configurado de forma irrevocable, alcanzando el grado de ficción de verdad, por la sentencia firme emitida. La teoría procesal explica la institución de la cosa juzgada desde la fuerza vinculante de la declaración contenida en la sentencia y la seguridad jurídica que otorgan las resoluciones judiciales, poniendo énfasis en la inmutabilidad y el carácter definitivo de la resolución (Romero, 2002: p.17)

La doctrina también ha elaborado la clasificación de la cosa juzgada en formal y material o sustancial en atención al grado de inmutabilidad o permanencia del mandato que contiene la sentencia. Así, la cosa juzgada formal, consiste en el efecto que producen ciertas resoluciones judiciales sobre el fondo del asunto controvertido, pero que no obstante que no pueden ser objeto de recurso alguno, son susceptibles de una revisión que modifique lo resuelto en un procedimiento posterior. La inmutabilidad acá es frágil y está expuesta a desaparecer. Por el contrario, la cosa juzgada material, autoriza cumplir lo resuelto de manera provisional e impide la revisión de las resoluciones judiciales en procesos posteriores, adquiriendo dicha resolución el carácter de inmutable e inatacable por un nuevo proceso la orden, mandato o declaración que contiene, cualquiera sea su naturaleza. La inmutabilidad acá es permanente y vigorosa porque no tiene el riesgo de desaparecer. (Pereira, 2004: p. 102)

Las resoluciones judiciales con valor de cosa juzgada formal son tradicionalmente de índole procesal o las dictadas en procedimientos en que garantías del debido proceso aparecen atenuadas en razón de la urgencia de la tutela y que permitirían su nuevo planteamiento en la sede lata. Son excepcionales pues requieren de una ley que así lo disponga (Casarino, 2005: p. 125). Entre estos casos encontramos, a modo de ejemplo, el cambio en la base fáctica o jurídica tenida a la vista para el pronunciamiento de una sentencia o la singularidad del procedimiento utilizado, identificándose tradicionalmente aquí a los juicios sumarios en atención a la concentración, brevedad y ausencia de un contradictorio más extenso que permita discutir adecuadamente el asunto controvertido que permita cerrar el debate para siempre. El legislador procesal, en atención a lo señalado anteriormente y en aras a la seguridad, pretendía que la mayor parte de los conflictos se resolviera por la vía del juicio ordinario cuya sentencia alcanza siempre eficacia de cosa juzgada material. (Romero, 2002: pp. 31-32).

La cosa juzgada sustancial sólo la producen determinadas resoluciones judiciales, a saber, las sentencias definitivas o interlocutorias firmes que han entrado a resolver sobre el fondo del objeto del proceso que una vez ejecutoriadas adquieren la autoridad de cosa juzgada impidiendo que pueda discutirse la corrección o legalidad de los actos del proceso que le sirvieron de base. (Romero, 2002: p.19)

Nieva tiende a restar toda importancia a categorizaciones doctrinarias tales como la de las tres identidades de Pothier, la ficción de verdad atribuida a Savigny, las teorías material y procesal de la cosa juzgada, las nociones de cosa juzgada formal y material, e incluso, los llamados efectos positivos y negativos de la cosa juzgada y las características de firmeza, irrevocabilidad, invariabilidad e inmutabilidad por carecer, según el autor, de toda utilidad práctica, calificándolas de sobreabundantes y que lo único que han hecho es oscurecer la noción inicial de la cosa juzgada entendida simplemente como prohibición de reiteración de juicios. (Nieva, 2010: pp 11-13)

La irrevocabilidad de la sentencia planteada por la cosa juzgada cede ante el recurso de revisión que permite obtener la modificación de resoluciones firmes o ejecutoriadas en casos muy excepcionales cuando un desastre de proporciones ha influido en la formación del juicio, pasando por sobre la cosa juzgada material (Romero,2001: pp-36-38). Sin

embargo, mas que contrariar los efectos de la cosa juzgada, la revisión es garantía de la misma, pues no cualquier injusticia abre la posibilidad de celebrar de nuevo el proceso, como quisiera la parte que no ve satisfechos sus intereses en el primer juicio, sino solo auténticas aberraciones que harían que el ciudadano dejara de creer definitivamente en el sistema lo que puede crear una tremenda inseguridad jurídica. (Nieva, 2010: p.87).

Otra forma que afecta la inmutabilidad de la sentencia es la cosa juzgada fraudulenta que ocurre cuando se ha obtenido una sentencia judicial interviniendo medios ilícitos. En nuestro derecho procesal la ineficacia procesal preferida por el legislador para atacar los vicios del procedimiento es la nulidad procesal que se puede alegar por distintos medios procesales in limine litis; concluido el proceso la eficacia de cosa juzgada tiene un efecto saneador de todos aquellos vicios que en su momento pudieron ser materia de declaración de nulidad. La autoridad de cosa juzgada impide así, que una vez ejecutoriada la sentencia pueda discutirse la corrección o la legalidad de los actos del proceso que le sirvieron de base, salvo por medio del recurso de revisión en sus respectivos casos. (Romero, 2002: p.35-36).

2.2 Consecuencias jurídicas que genera la cosa juzgada

La doctrina y la legislación las denominan como acción y excepción de cosa juzgada. La acción de cosa juzgada dice relación con la fuerza coercitiva o la ejecución de lo que se ha resuelto en la sentencia judicial firme, pudiendo la parte en cuyo favor se ha reconocido un derecho, exigir su cumplimiento (Romero, 2002: pp. 89). La excepción de cosa juzgada en cambio, atiende a la imposibilidad de discutirse nuevamente el asunto controvertido si concurre la triple identidad establecida en un ordenamiento jurídico.

Otra tipología construida por la doctrina para identificar los efectos que genera la cosa juzgada son denominados la función positiva y negativa de la cosa juzgada. Esta clasificación dice relación con la vinculación que produce la resolución firme o ejecutoriada hacia los mismos tribunales que conocen del asunto controvertido. La función negativa de la cosa juzgada se produce al plantearse un nuevo proceso en que el objeto es

jurídicamente idéntico a uno anterior y ya fue resuelto por una sentencia firme o ejecutoriada. Recibe esta denominación de negativa pues precisamente genera una vinculación negativa del juez que conoce del segundo proceso, obligándolo a poner término a este último sin dictar una nueva sentencia que resuelva el mismo asunto controvertido que como ya dijimos, fue fallado en un proceso anterior (Romero, 2002: pp.49 y ss). La función positiva vincula a los tribunales, impidiendo que en un nuevo proceso se decida una determinada acción de modo contrario a los efectos parciales que causó la sentencia dictada en un proceso anterior. El juez debe atender para esta nueva causa al contenido de la primera resolución, tomando los hechos establecidos como indiscutibles para este nuevo proceso. Esta vinculación positiva implica que entre ambos procesos existe una conexión llamada por el profesor Romero de prejudicialidad, donde la sentencia primera tiene efectos prejudiciales respecto del segundo proceso que consiste en que el objeto de la causa viene establecido una sentencia anterior. Esta función positiva deberá alegarse por la parte interesada en sus escritos principales de discusión, pero no produce la paralización del último proceso. (Romero, 2002: pp.95.98)

2.3 La triple identidad exigida a la excepción de cosa juzgada.

La doctrina procesal ha establecido tres requisitos para que opere la excepción de cosa juzgada que se conoce como la *triple identidad* que debe existir entre el proceso antiguo y el nuevo proceso, que está compuesta por: la identidad legal de las personas, la cosa pedida, y la causa de pedir.

La identidad legal de las personas se refiere a que en ambos procesos posean las partes la misma calidad jurídica. (Romero, 2002: pp.56). La regla general en nuestro ordenamiento es que la cosa juzgada solo afecta a las partes, sin embargo este principio sufre atenuaciones y limitaciones. Así, se debe considerar dentro del concepto de parte también a las partes indirectas para establecer los efectos de la legitimación activa en la excepción de cosa juzgada, y ciertas personas que si bien no se encuentran en la calidad de parte, pueden verse afectadas por una sentencia firme dictada y consecuentemente, afectarles los efectos que la cosa juzgada produce.

Hay casos en que la sentencia judicial produce efectos incluso más allá del concepto de parte, afectando a otras personas que no tuvieron, ni tienen relación directa con el juicio ventilado. En estos casos la ley expresamente otorga efectos *erga omnes* a la sentencia firme, donde el concepto de parte alcanza a terceros que no concurrieron al proceso ni siquiera en calidad de parte indirecta, es decir son terceros absolutos, pero que atendida las particularidades del caso les afectará la sentencia firme. (Romero, 2002: pp.63-64)

El segundo elemento de la triple identidad es la coincidencia de la cosa pedida o derecho deducido. Este elemento se identifica con el beneficio jurídico que se pretende obtener con la sentencia, aunque la cosa pedida o prestación sean distintas en uno y otro caso. (Romero, 2002, p. 69). Este límite opera cuando el segundo proceso tiene un objeto idéntico al primero.

Podemos encontrar la identidad objetiva de ordinario en la parte resolutive de la sentencia, esto es la que decide el objeto del proceso. De modo excepcional se extenderá este efecto a ciertos considerandos que son aquellos que la doctrina llama “Considerandos Resolutivos, objetivos o decisorios” los que por tener un nexo directo con la parte resolutive alcanzan también la eficacia de cosa juzgada.

El tercer elemento de esta triple identidad para configurar la cosa juzgada, es la causa de pedir, que se refiere a los fundamentos jurídicos de lo demandado por el actor, independientemente de lo invocado o probado en el juicio.

3. Los efectos de la sentencia dictada en un proceso especial respecto de un proceso general.

En forma preliminar me atrevo a decir que la sentencia dictada en un proceso especial produce los efectos propios de la cosa juzgada material respecto de un proceso general, siempre que este proceso especial respete las garantías mínimas del debido proceso de contradictoriedad y las posibilidades de defensa de las partes no se encuentren mermadas en atención a la sumariedad que envuelve a los procesos especiales.

Para dilucidar la pregunta sobre cuál es en definitiva el efecto que produce una sentencia dictada en un proceso especial, se debe atender a la opción legislativa dada en cada caso particular, que puede consistir en atribuirle el efecto de cosa juzgada material, el de la cosa juzgada formal y dentro de este último establecer límites en cuanto a lo resuelto, siendo aplicable la función positiva de la cosa juzgada en orden a quedar vinculado el nuevo proceso a con los hechos establecidos como indiscutibles para este nuevo proceso, o simplemente no atribuirle ningún efecto de cosa juzgada. Así por ejemplo en materia de arrendamiento nuestro derecho procesal civil establece un proceso especial, sin embargo, la sentencia de término, no privará a las partes del ejercicio de las acciones ordinarias a que tengan derecho sobre las mismas cuestiones ya resueltas en dicho proceso especial (artículo 615 Código de Procedimiento Civil). En cuanto al proceso sumario, éste produce cosa juzgada material, y establece como garantía la posibilidad de continuar la discusión en el procedimiento ordinario para dar seguridad que el asunto controvertido fue resuelto adecuadamente.

La tendencia legislativa es hoy a evitar la utilización de procesos de lato conocimiento por su amplitud de plazos y trámites dando paso a una vorágine legislativa creadora de procesos especiales con juicios de carácter sumario, con etapas concentradas de debate, prueba y sentencia que tienen por finalidad una mayor rapidez para dar solución al conflicto jurídico.

Estos procesos especiales se diferencian únicamente de los procesos ordinarios de lato conocimiento por la mayor brevedad de su tramitación, pero igualmente existe la posibilidad de defensa, plazo para preparar debidamente la prueba y finalmente ejercer una defensa aceptable.

De permitir en estos casos la celebración de un proceso posterior de lato conocimiento, el proceso se va a repetir lo cual es contrario a la seguridad jurídica y por supuesto a la reiteración de juicios que conlleva la cosa juzgada y que trata de garantizar que una y la misma cuestión sea puesta en tela de juicio una y otra vez por diferentes jueces, haciendo que los procesos no acaben nunca. (Nieva, 2010: p 18-20).

Como enunciamos en el apartado anterior a propósito de la cosa juzgada formal, tradicionalmente se atribuía a estos procesos sumarios únicamente el efecto de la cosa

juzgada formal, permitiendo su revisión en un juicio posterior fundados en que la protección sumaria puede ser imperfecta aumentándose el riesgo de un posible error judicial en la decisión al provenir estos pronunciamientos de juicios celebrados de manera rápida corriéndose el riesgo de dar firmeza de manera precipitada a una resolución judicial. (Romero, 2002: pp. 32-34). Se argumenta que en estos procesos sumarios, en atención a la brevedad del procedimiento, las partes no han podido defenderse correctamente dejándose así abierta la puerta para que la sentencia dictada en estos procesos fuese revisada en un proceso lato posterior (Nieva, 2010: p.40).

Sin embargo creemos que en atención a la creciente inflación legislativa de procesos sumarios especiales que buscan mayor celeridad y pronta solución al conflicto jurídico, a la hora de atribuir efectos a la sentencia dictada, y con la finalidad de dar sentido a la creación legislativa del proceso especial, se debe distinguir entre aquellos procesos sumarios en que hay enjuiciamiento y se dejan a salvo las posibilidades de defensa de las partes, donde la cosa juzgada operaría con todos sus efectos, de los procesos sumarísimos en que la sentencia se ha fallado de plano sin las garantías de un proceso racional y justo sustrayendo por razones de justicia dicha sentencia de los efectos de la cosa juzgada por tratarse de pronunciamiento provisionales.

Siguiendo al profesor Nieva con su moderna y simple teoría de la cosa juzgada, cuando en un posterior proceso plenario se tengan solamente los medios de defensa que hubieran podido emplearse en el procedimiento sumario, la sentencia dictada en el proceso sumario tendrá plenos efectos de cosa juzgada. (Nieva, 2010:p.42)

4. Los efectos que tendrían las sentencias dictadas en procesos especiales en relación a la nulidad de derecho público.

Dejando de lado momentáneamente la doctrina procesal civil, para adentrarnos mas en concreto al objeto de esta investigación, analizaremos en este apartado los efectos que tendrían las sentencias dictadas en procesos contenciosos administrativos especiales respecto de la nulidad de derecho público.

En España, en atención a los vicios que tenga el acto administrativo, se distingue entre anulabilidad y nulidad de pleno derecho, siendo esta última aplicable solo en los casos señalados, casos de extrema gravedad por cierto. Esta nulidad opera de pleno derecho y no tiene plazo para su interposición. La anulabilidad y la nulidad de pleno derecho, no obstante ser medios para impugnar la legalidad del acto administrativo, tienen límites precisos que impiden que estas acciones coincidan, siendo excluyentes en su aplicación.

El legislador chileno ha establecido una amplia variedad de procesos especiales^{2 3} para impugnar los distintos actos u omisiones de la administración del Estado en los más diversos ámbitos. Junto a estos, encontramos procesos generales que tienen el mismo objeto que los procesos especiales de impugnar la legalidad, por ello la importancia de dilucidar la relación jurídica que debe haber entre ambos procesos. Para alguna parte de la doctrina los procesos generales operarían no solo como mecanismos residuales o supletorios de los procesos especiales sino como alternativos o complementario, quedando entregado al criterio del reclamante elegir el proceso que estime. (Ferrada, 2011: p.273).

Aróstica es uno de los autores partidarios de esta opinión de entregar al peticionario la elección del proceso impugnatorio. Señala sobre este punto: “Un conjunto muy amplio y variado de acciones contencioso administrativas especiales, cuya sola consagración a nivel legal no impide al afectado optar por entablar, en vez de estas, o un recurso de protección o una acción general de nulidad de derecho público porque al estar estos últimos consagrados en la Carta Fundamental, quedan amparados por el principio que ninguna norma de rango simplemente legal puede enervar la aplicación de un precepto de jerarquía constitucional” (2008, p.86).

Esta opinión del profesor Aróstica permitiría una doble impugnación del acto administrativo cuando el recurrente de la nulidad del acto administrativo ve desestimada su pretensión en sede especial, recurriendo posteriormente al proceso general de la nulidad de

² Un exhaustivo análisis de las acciones contenciosas lo encontramos en Carmona, Carlos (2005): El contencioso administrativo entre 1990-2003 en *La Justicia Administrativa*, Lexis Nexis, Santiago de Chile pp.183- 240.

³ Un listado de las acciones contenciosas administrativas lo encontramos en Vergara, Alejandro (2011): *Código Administrativo General*, Legal Publishing, Santiago de Chile pp. 629-640

Derecho público, por el solo hecho de tener una naturaleza constitucional. En opinión de los autores que adhieren a esta noción la sentencia dictada en los procesos especiales carecería de todo efecto de la cosa juzgada pues siempre estaría abierta la posibilidad de recurrir de nulidad de derecho público al tener esta acción una naturaleza jurídica superior.

Discrepo de esta opinión por considerar que trasgrede la finalidad de la cosa juzgada, a saber, evitar la reiteración de juicios y evitar sentencias contradictorias, lo mismo que valores tan importantes en el Estado de Derecho como la Seguridad Jurídica de las resoluciones judiciales. Cabe consignar que en el sistema contencioso administrativo chileno tiene una tendencia inorgánica y encontramos acciones de orden constitucional, legal, y otras que reconocen ambos orígenes al encontrarse establecidas tanto en la constitución como la ley (Lara, 2011:p.73), pero el origen de su regulación no establece una supremacía en su interposición.

En mi opinión, haciendo una interpretación armónica e integrativa de los principios procesales fundamentales, principalmente el principio de especialidad, al momento de establecerse un procedimiento especial, se excluye la aplicación del procedimiento ordinario, siendo la única vía válida para recurrir a la justicia el procedimiento especial. La sentencia que se dictó en un proceso especial, en que el objeto de la discusión es la nulidad o invalidación de un acto de la administración del Estado, sea que acoja o rechace la pretensión deducida, produce el efecto de la cosa juzgada material, quedando por ende, excluida la posibilidad de entablar en el futuro una nulidad de Derecho público ya que el objeto pedido sería el mismo.

En el capítulo siguiente intentaremos dilucidar cuál es efectivamente el efecto que tiene la sentencia firme que falla un proceso contencioso administrativo especial respecto a la acción de nulidad de derecho público, haciendo una revisión de la jurisprudencia de la Corte Suprema en que se trata este conflicto.

II. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema.

En los párrafos siguientes veremos cuáles han sido las directrices adoptadas por la Corte Suprema cuando se enfrenta a una nulidad de Derecho Público en que previamente se ha tramitado un proceso contencioso administrativo especial terminado por sentencia que se encuentra firme.

1. Alcances de la sentencia dictada en un proceso especial

A los procesos contencioso administrativos especiales, a través de los cuales se controla la legalidad de la actuación administrativa, se les pone término a través de una sentencia judicial, la que se pronunciará sobre la legalidad o no del acto u omisión administrativa resolviendo la controversia planteada por el particular en contra de un órgano administrativo del estado.

Esta sentencia, debería producir el efecto propio de la cosa juzgada, particularmente el de la función negativa, es decir, debería producir los efectos plenos de la cosa juzgada impidiendo una nueva discusión acerca de la legalidad del acto y fijando los hechos para cualquier otro proceso posterior que tenga por presupuesto la declaración de legalidad o ilegalidad del mismo (Ferrada, 2013: p240).

Sin embargo, este efecto sólo se produciría si la sentencia de término acoge la solicitud de ilegalidad planteada por el administrado, pues de desestimarla, en opinión de alguna parte de la doctrina quedaría siempre abierta la posibilidad de retomar el debate por medio de la nulidad de Derecho público.

Señalar, que este planteamiento se plasma de algún modo en una sentencia de la Corte Suprema del año 1999⁴ al señalar que para reclamar la ilegalidad de un decreto alcaldicio, el ordenamiento jurídico chileno consagra no sólo la acción contemplada en la ley orgánica

⁴ Sentencia de la Corte Suprema *5 de octubre de 1999* “Municipalidad de Peumo con Brown Rodríguez Franklin”, Rol N° 3288-1998

constitucional de Municipalidades, -contencioso administrativo especial-sino también la acción de nulidad de derecho público que prevé el artículo 7° de la Constitución, por lo cual resulta improcedente la declaración de incompetencia que hace un tribunal de letras y la Corte de Apelaciones respectiva al confirmarla, en el sentido que la única vía para recurrir de la supuesta ilegalidad de un acto municipal es por la vía del reclamo de ilegalidad consagrado en la Ley Orgánica de Municipalidades y no por la vía de la nulidad de Derecho público. Agrega la Corte, que corresponde al actor que se ve afectado por un decreto alcaldicio elegir la vía procesal para reclamar de su juridicidad.

Como podemos apreciar, la Corte cuando hay concurso de acciones para resolver un conflicto de relevancia jurídica - una especial y una general-, entrega al particular la decisión de elegir la vía para atacar la ilegalidad del acto; no obstante que como dice la propia Corte en el considerando 4° de esta sentencia, el procedimiento especial ha sido establecido en favor del ciudadano afectado, puesto que eleva el rango del tribunal y simplifica los trámites y procedimientos para obtener con rapidez la declaración de nulidad.

Se habla de concurso de acciones cuando una misma situación de hecho puede estar amparada por una misma diversidad de acciones que concurren a satisfacer el mismo interés del actor.

El problema a dilucidar consiste en la posibilidad de oponer la excepción de cosa juzgada cuando una de estas acciones concurrentes ya fue fallada con anterioridad. En el derecho romano al elegir el actor por una de estas acciones, quedaban extinguidas las restantes. Modernamente se estima que pese a tratarse de acciones diversas, si el nuevo juicio versa sobre la misma materia que el anterior, y se persigue idéntico objeto por tener el mismo fundamento jurídico que ya fue denegado, se debe aceptar la excepción de cosa juzgada aunque no haya identidad perfecta, si de aceptarse la nueva petición resulta incompatible con el fallo precedente; esto en aras de la finalidad de la cosa juzgada de obtener estabilidad de los derechos que las partes pueden discutir y esa finalidad no se cumpliría si fuera posible renovar indefinidamente los pleitos permitiéndose invocar en nuevas demandas. (Romero, 2002: p.83-84).

Señalar que la Corte Suprema ha cambiado el criterio recién enunciado, señalando en forma reiterada en el último tiempo⁵ que la nulidad Derecho público es un proceso ordinario que tiene las características de ser general y supletorio respecto de casos en que no existe un proceso especial para impugnar la legalidad de los actos administrativos, por lo tanto, el administrado sólo por el medio regulado especialmente, puede ejercer la acción tendiente a impugnar el acto.

Dar cabida a la nulidad de Derecho público, en estos casos en que hay un proceso especial que regula la materia, implicaría aplicar un procedimiento distinto al señalado por la ley para resolver el conflicto y desconocer la resolución ejecutoriada, reviviendo un proceso fenecido por un mecanismo distinto al señalado por la ley utilizándose de ese modo la nulidad de Derecho público como un medio para atacar una resolución judicial, solución que no es procedente en nuestro ordenamiento jurídico, donde éste tipo de nulidad ataca solo la legalidad de los actos de la administración y no resoluciones de los tribunales como algunos han pretendido sin éxito.

Sobre este último punto enunciado, la Corte Suprema ha dicho que la nulidad de Derecho público no tiene cabida respecto de sentencias definitivas firmes que producen acción y excepción de cosa juzgada y que en caso de vicios graves, las sentencias sólo pueden ser atacadas pueden ser atacadas por la vía de la Revisión.⁶

La anulación en Francia es un recurso contencioso, disponiendo los particulares de numerosos medios que les permiten probar la ilegalidad eventual de un acto administrativo unilateral, haciéndole perder su valor jurídico.

La pieza maestra del sistema de sanción del principio de legalidad es el recurso por exceso de poder *-excès de pouvoir-* donde el requirente pide al juez competente que controle la legalidad de un acto administrativo unilateral, es decir su conformidad a las leyes y

⁵ Sentencia de la Corte Suprema de 30 de enero de 2012, “Complejo manufacturero de equipos telefónicos S.A.C.I. con Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones”, Rol N° 7.530-2009. En este mismo sentido véase Rol N° 5376-2009, 7750-2011, 8247-2009, todos de la Corte Suprema.

⁶ Sentencia de la Corte Suprema de 21 de noviembre de 2000 “Soc. Contractual Minera Escondida-Soc. Prosp. Minera”, Rol 3151-2000.

reglamentos, y se pronuncie su anulación si estima que este acto es ilegal. (Arrau, 2003: p.10)

La doctrina en el Derecho comparado para determinar el alcance de la sentencia de nulidad, distingue entre las acciones encaminadas únicamente a obtener la nulidad de un acto administrativo y aquellas destinadas a obtener la declaración de un derecho a favor de un particular.

Las primeras, y que corresponden a lo que se denomina en derecho francés recurso por exceso de poder, son aquellas que pueden interponerse por cualquiera que tenga algún interés. Sus plazos son muy breves, y tienen la particularidad de hacer desaparecer el acto administrativo con efectos generales “*erga omnes*”. La brevedad de los plazos se comprende por la absoluta necesidad de establecer la certeza de los actos administrativos, principio fundamental del Derecho Administrativo.

El otro tipo de acciones, son las declarativas de derechos, denominadas de plena jurisdicción, por cuanto el juez al pronunciar un derecho de un particular, puede hacer todo lo que corresponda para ello, incluso anular el acto para declarar el derecho. Esta acción está sujeta a plazos de prescripción de carácter general de años. Su característica principal es que todo pronunciamiento que implique la anulación de actos administrativos produce efectos relativos y sólo para el juicio concreto. (Pierry, 2005: p. 170-171).

La Corte Suprema, ha hecho aplicación de esta clasificación en autos sobre ilegalidad municipal cuando el tribunal de la instancia señaló que esa no era la vía para discutir posibles vicios de nulidad de Derecho público o infracciones al principio de legalidad.

La Corte entendió que tal criterio restrictivo no es acertado, señalando que el principio de legalidad, sello de un Estado de Derecho, postula la plena sumisión de los órganos estatales en el desarrollo de sus actividades al sistema normativo, principio que recibe consagración constitucional, (artículo 6º) y legal (artículo 2º de la Ley Nº 18.575) en nuestro ordenamiento jurídico.

Este principio de legalidad se garantiza por medio de los mecanismos de control instituidos para velar que los órganos públicos se ciñan efectivamente al ordenamiento jurídico,

procurando que, al ejercer sus potestades, no se excedan del marco que éste les haya fijado, en desmedro de los particulares.

Dentro de estos controles situamos el jurisdiccional, donde advertimos varias clases de impugnación, y en lo que nos interesa, aquellos de plena jurisdicción que se caracterizan por la amplitud de facultades que en su ejercicio se le reconocen al órgano jurisdiccional para el resguardo y protección de los derechos subjetivos de los administrados, en cuanto puede conocer de todos los hechos y el derecho en discusión y decidir sobre la nulidad, reforma o modificación del acto impugnado y aun acerca del resarcimiento pecuniario de los perjuicios que aquéllos hubieran experimentado.

En esta categoría se encuentra el contencioso especial de ilegalidad municipal, por lo que lo planteado por los tribunales de la instancia en orden a no tener competencia para el examen de cuestiones relativas a la ilegalidad de las actuaciones de órganos públicos carece de acierto jurídico.⁷

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que la Corte Suprema al restringir la aplicación de la nulidad de Derecho Público -al considerarla un procedimiento contencioso general y supletorio, que tendría cabida sólo en aquellos casos en que no puede hacerse uso de procedimientos especiales de impugnación por no estar regulados- y al fortalecer el control de la legalidad de los procesos contenciosos especiales, al estimarlos de plena jurisdicción, la sentencia que ponga término a estos procesos especiales, produce los efectos propios de la cosa juzgada material y en su dimensión negativa, pues es este procedimiento especial, es la única vía válida para impugnar dicho conflicto.

⁷ Sentencia de la Corte Suprema de 20 de octubre 2004, Rol N°379-2004 “Von Teuber Lizana Mauricio c/ Alcalde Municipalidad de Santiago”, y Sentencia de la Corte Suprema “Empresa Nacional de Combustible Ltda. contra Superintendencia de Electricidad y Combustibles”, Rol N° 4.153-2012.

2. La legalidad o ilegalidad del acto administrativo establecida en un proceso especial y sus efectos generales

Para parte de la doctrina la sentencia judicial que rechaza la pretensión de anulabilidad planteada por el particular en un proceso contencioso especial, dejaría a salvo su posterior discusión en el proceso general de nulidad de Derecho público, aun cuando se presente la triple identidad esgrimida por la doctrina procesal para ejercer la excepción de cosa juzgada, de lo que se desprende que dicha sentencia produciría solo cosa juzgada formal.

El fundamento de este planteamiento se haya en la naturaleza jurídica constitucional de la acción de Derecho público, garante del principio de legalidad, independientemente del contenido de la sentencia dictada en el primer proceso.

Dar a la acción de nulidad de Derecho público esta supremacía por sobre los otros contenciosos de ilegalidad, podría ampliar su extensión a cualquier sentencia judicial firme, estableciéndose una excepción calificada a la cosa juzgada material que provocan las sentencias judiciales, lo que parece del todo cuestionable.

Analizando la jurisprudencia de la Corte Suprema, no encontramos que dicha teoría se expresara en alguno de sus fallos, salvo lo reseñado en el apartado anterior, al permitir al reclamante adoptar la vía que más le acomodara -proceso especial o general- para impugnar la legalidad de los actos de la Administración, y un rotundo rechazo a la nulidad de Derecho público para impugnar una sentencia judicial firme cuyo proceso ya se encuentra fenecido⁸.

También se podría plantear que la sentencia firme que pone termino al contencioso especial de ilegalidad, produciría el efecto de la cosa juzgada formal, ya no fundada en la naturaleza legal que establece la acción, sino por la sumariedad intrínseca de estos procedimientos especiales que restringen los plazos para su interposición y tramitación. Creemos que no podemos perder de vista, que estos procesos especiales fueron instituidos con una finalidad, cual es, dan pronto termino al conflicto de la legalidad del acto administrativo, teniendo

⁸ Ver nota 3 y 5

como norte el principio del Derecho Administrativo de la estabilidad y certeza de estos actos.

Si permitimos una futura revisión del tema en un proceso de lato conocimiento, dicho fin queda muy lejos de conseguirse. Por lo demás, parece poco razonable atribuir la eficacia de cosa juzgada formal a la sentencia que pone termino al proceso especial por el desgaste ineficiente del aparato jurisdiccional, y la limitación excesiva la certeza jurídica que deben producir los fallos judiciales, pues no se generaría el cierre de las controversias jurídicas que es precisamente el fin por el cual las partes recurren a un procedimiento jurisdiccional, y en último término, carecería de absoluto sentido la labor legislativa al crear estos procesos contenciosos especiales.

Contrariando todas estas disquisiciones sobre el efecto que se atribuye a la sentencia dictada en un proceso especial, y el corolario efecto que tendría la declaración de nulidad inserta en la misma, la Corte Suprema ha sentado jurisprudencia en orden a reconocer eficacia de cosa juzgada a la sentencia firme pronunciada en un proceso contencioso especial, impidiendo que vuelva a abrirse debate posteriormente en una nulidad de Derecho público sobre lo mismo que fue considerado y fallado en un fallo anterior.

Así, en palabras de la Corte “12º *...no es efectivo que el fallo recurrido atribuyera equivocadamente el efecto de cosa juzgada a la sentencia dictada anteriormente por la Corte Suprema, sino que adopta su interpretación legal procurando la mayor coherencia jurídica respecto de los criterios aplicados a las soluciones concretas a casos efectivamente análogos, considerando la ratio decidendi y razonamientos jurídicos centrales plasmados en la sentencia y que han sido el fundamento directo de lo allí decidido*”⁹.

En otros autos en que se discutió previamente la validez de un proceso de expropiación señala: “... *que todo debate relativo a la validez de los procedimientos de expropiación*

⁹ Sentencia de la Corte Suprema de 23 de agosto de 2011 “Sociedad Agrícola y Minera El Copihue S.A. con Gobierno Regional Región Metropolitana de Santiago”, Rol N° 4361-2011. Para un mejor análisis de la fallado en este caso véase la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago de 23 de enero de 2009, Rol N° 4.521-2006.

fundado en que no existió pago de la indemnización respectiva y de regularización quedó zanjado en la sentencia ejecutoriada en los autos rol N° 565-91 del referido tribunal, que produjo efecto de cosa juzgada, pues es inequívoco que es la misma situación jurídica la que se pretende someter nuevamente a la decisión judicial, sin que desaparezca esta circunstancia por no ser unas mismas las expresiones con que el demandante sustente su derecho, si sustancialmente tiene el mismo alcance.¹⁰

El criterio adoptado por la Corte Suprema, en orden a cerrar la puerta a una posterior interposición de la acción de nulidad de Derecho público cuando se ha discutido la ilegalidad o validez de la actuación de la administración del Estado, nos permite concluir que la legalidad ahí establecida adquiere los caracteres de inmutabilidad e invariabilidad de forma permanente.

Esta consecuencia se enmarca con la tendencia comparada en orden a que en todos los ordenamientos jurídicos que contemplan la acción de nulidad, ella es una acción de corto tiempo. En Francia que dura dos meses, en España son también plazos muy cortos, en función del principio del Derecho Administrativo que es imprescindible mantener, cual es, la certeza de los actos administrativos. No puede estar un acto administrativo eternamente o por mucho tiempo sometido a tela de juicio o con posibilidades de ser dejado sin efecto. (Pierry, 1994:p.97)

3. La cosa juzgada sustancial y la inmodificabilidad de los efectos del fallo

En nuestro derecho no existe un tratamiento especial o diferenciado del instituto de la cosa juzgada en los procedimientos administrativos, a diferencia de lo que ocurre en el derecho comparado, esto a consecuencia de la inexistencia de una regulación integral de la justicia administrativa.

¹⁰ Sentencia de la Corte Suprema de 30 de Noviembre de 2011 “Andrade Andrade Tito Antonio con Fisco de Chile”, Rol N° 4376-2009

Si aplicamos la triple identidad exigida para que prospere la excepción de cosa juzgada, podemos concluir que en materia contenciosa administrativa, sea especial o general, siempre va a intervenir como parte un órgano de la administración del Estado, el objeto de la acción lo encontramos en la petición formulada por el actor al tribunal, que en el contencioso administrativo consistirá en la impugnación de la legalidad del acto administrativo, o nulidad del acto.

Pensando en que el objeto será siempre el mismo en estos procesos contenciosos –sea especial o general la declaración de nulidad- debería operar plenamente el efecto de la cosa juzgada en el segundo juicio incoado.

Así lo establece la Corte Suprema en un fallo en que se había sentencia previa por desistimiento de la acción de ilegalidad municipal, que se intentó replantear posteriormente con la acción de nulidad de Derecho público, al señalar: “...*que los antecedentes resumidos en el considerando anteprecedente no dejan lugar a dudas que entre la demanda de autos y la que se planteó en el juicio concluido por el desistimiento existió identidad de la cosa pedida y de la causa de pedir, por cuanto resulta evidente que, por un lado, el beneficio jurídico perseguido en ambas por los demandantes es el mismo: la declaración de ineficacia jurídica de las actuaciones administrativas que se indican en los respectivos libelos; y que, por el otro, el fundamento jurídico que les sirve de base: la existencia de determinados vicios de nulidad que obstarían a la validez de tales actuaciones; también son idénticos*”; y agrega: “*si se intentara renovar la pretensión en otro juicio posterior, la parte demandada se encontrará legalmente habilitada para enervarla oponiendo la excepción de cosa juzgada, siempre que concorra obviamente entre el primer juicio y el nuevo la triple identidad legal de personas, de objeto pedido y de causa de pedir, en que se sustenta dicho instituto procesal*”.¹¹

El profesor Nieva señala que se debe averiguar el contenido de lo juzgado, mas que atender a la concurrencia de rígidos elementos –identidad legal, objeto y causa pedida- que la mayoría de las veces son de difícil concurrencia para dar aplicación al instituto de la cosa juzgada (Nieva, 2010: p 14)

¹¹ Sentencia de la Corte Suprema de 29 de diciembre de 2005 “Juan Romero Tocornal y otros con I. Municipalidad de Vitacura y Dirección de Obras”, Rol 1.123-2005

La Corte Suprema también ha abandonado las ataduras de la triple identidad a la hora de atribuir el efecto de la cosa juzgada material a un proceso posterior de nulidad de Derecho público haciendo más extensiva su aplicación, atendiendo principalmente a la identidad de la situación jurídica, de la controversia jurídica que se pretende someter nuevamente a la decisión del tribunal, entendiendo que si es la misma en ambos procesos, opera la cosa juzgada material con todas sus características, impidiendo la reapertura del debate sobre la materia de autos que ya fue zanjada en el proceso especial.¹²

4. Los efectos de la sentencia dictada en un proceso especial respecto de terceros

Dilucidar si una vez firme la sentencia dictada en un proceso especial produce el efecto de la cosa juzgada es de vital importancia puesto que lo resuelto, atendida el contenido de la pretensión, podría afectar a terceros que no fueron parte en el juicio, pero cuyos derechos o intereses se verán afectados por esta resolución judicial.

En el derecho español, la Ley de jurisdicción contencioso administrativa dispone una regulación detallada de los efectos de las sentencias judiciales, particularmente de las sentencias que pueden afectar a personas que no fueron parte en el juicio. Así, las sentencias que declaran la inadmisibilidad o desestiman la demanda producen efecto sólo entre las partes, lo mismo las sentencias que reconocen o reestablecen una situación jurídica, sin embargo tales efectos pueden extenderse a terceros que no fueron parte en el juicio siempre que se encuentren en idéntica situación que los favorecidos por el fallo.

Se establece por esta ley que habrá efecto a terceros en el caso de sentencias estimatorias que anulen un acto o disposición de carácter general. Se establece un efecto “*erga omnes*” y de cosa juzgada material pudiendo invocarlo un tercero ajeno al juicio en su propio beneficio (Santamaría, 2010: pp727-728).

Sin embargo este efecto extrapartes en el derecho español tiene la limitante del principio de audiencia de quienes pretenden sostener la juridicidad o legalidad del acto, quienes tomaran

¹² Ver nota 8 y 9

conocimiento del procedimiento en cuestión a través de la correspondiente publicación, la que juega como emplazamiento para que puedan hacer valer sus derechos.

Pierry señala que el efecto general de los fallos se soluciona al adoptar el criterio de distinguir entre la acción de nulidad y la de plena jurisdicción. (Pierry, 2005: pp. 177-178). Así, las acciones de nulidad, encaminadas únicamente a obtener la nulidad del acto administrativo pueden interponerse por cualquiera que tenga interés en ello, en plazos muy breves para no transgredir el principio de la certeza de los actos administrativos, y hacen desaparecer el acto con efectos generales, *erga omnes*. Por el contrario, las acciones de plena jurisdicción autorizan al juez para incluso anular un acto para declarar el derecho, pero esta declaración producirá efectos relativos y solo para el caso concreto. (Pierry, 2005: p. 170-171).

Una decisión de rechazo de la acción francesa tiene la autoridad relativa de la cosa juzgada, tiene valor únicamente respecto del requirente.

Una anulación tiene efecto *erga omnes*, es decir el acto se considera anulado respecto de todos. Este efecto absoluto de principios, ha hecho necesaria la admisión de la tercería por parte de personas que tienen un interés en el mantenimiento del acto atacado. (Arrau, 2003: p.15)

La Corte Suprema al momento de asignar la función negativa y el efecto material de la cosa juzgada a las sentencias dictadas en procesos especiales, no hace mención a la extensión que tendrá dicho efecto en la esfera de los terceros.

Sin embargo al interpretar las sentencias sobre la materia, podemos apreciar que el factor determinante al momento de asignar el efecto de la cosa juzgada, es el hecho de tratarse de una misma situación jurídica que se pretende renovar, a saber, la objeción de legalidad de un acto administrativo, y no las personas que han intervenido en los procesos especiales.

Así, en una sentencia de la Corte Suprema en que se demandó por un número determinado de personas la ilegalidad de un acto administrativo por la vía del contencioso especial de ilegalidad municipal, demanda que fue desistida, se intentó renovar la acción posteriormente por el conducto de la nulidad de Derecho público siendo acogida la

excepción de cosa juzgada no obstante que esta vez los demandantes eran las mismas personas, más otras que no demandaron en el proceso especial, a quienes se hizo extensiva igualmente los efectos de la excepción de cosa juzgada según lo señala el considerando 22° de la referida sentencia ¹³ en atención a los efectos del desistimiento de la demanda, que opera como rechazo de la misma.

En nuestro Derecho Administrativo, a diferencia de lo que ocurre en materia procesal civil, la sentencia judicial puede tener efectos generales, favoreciendo a todos los beneficiados por la resolución, aun cuando no han sido parte en el juicio. Sin embargo también puede darse la situación contraria y afectar a terceros que no han sido parte en el juicio en atención a desfavorecerle. Esta afectación a terceros no parece razonable por razones de seguridad jurídica y debido proceso, no puede afectarles una resolución en que no hubo emplazamiento ni audiencia.

Se puede solucionar este problema relacionado con los terceros, imponiendo al recurrente emplazar a todos los posibles afectados – una especie de litis consorcio necesario- y en caso de impugnaciones con efectos generales incorporar la notificación por avisos para cumplir con la exigencia de emplazamiento previo.

Otra forma en que pueden quedar resguardados los terceros, lo encontramos en la oposición a la cosa juzgada que pueden ejercitar los terceros cuando una sentencia *inter alios* haya perjudicado sus derechos o intereses jurídicos. Recibe recepción esta figura en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 234 inc 2° del Código de procedimiento civil al disponer que “el tercero en contra de quien se pida el cumplimiento del fallo podrá deducir además la excepción de no empecerle la sentencia...”. La causa de esta inoponibilidad está en la indebida configuración de la relación procesal que concluyo con el pronunciamiento de una sentencia sin estar todos los sujetos legitimados, infringiéndose el litisconsorcio necesario.

¹³ Sentencia de la Corte Suprema de 29 de diciembre de 2005 “Juan Romero Tocornal y otros con I. Municipalidad de Vitacura y Dirección de Obras”, Rol 1.123-2005

Esta oposición del tercero no configura un medio de defensa autónomo sino un incidente que se debe promover en el proceso donde se trata de ejecutar la sentencia perjudicial. El efecto que se busca conseguir es desvincular al tercero de los efectos de una sentencia.

III. Problemas que genera esta jurisprudencia

En los capítulos anteriores, se ha repetido, de forma constante, que en atención a la falta de un proceso contencioso administrativo sistematizado y de aplicación general, se presentan inconvenientes a la hora de determinar qué proceso deben utilizar los administrados para impugnar un acto administrativo que adolezca de un vicio de legalidad, pues coexisten mecanismos especiales y generales que persiguen el mismo fin.

También vimos en el capítulo anterior cómo la jurisprudencia de la Corte Suprema ha ido restringiendo cada vez más la procedencia de la acción de nulidad de derecho público al entenderla como un proceso general supletorio y al acoger la excepción de cosa juzgada cuando se pretende la nulidad de un acto cuya impugnación fue solicitada y rechazada por sentencia firme dictada en un proceso contencioso administrativo especial previo, tomando en consideración para acogerla, que la identidad del objeto pedido en los dos procesos judiciales de que se trata, es decir, el beneficio jurídico perseguido en ambas demandas por los demandantes es el mismo, al igual que el fundamento jurídico que sirve de base, es decir, la existencia de ciertos vicios de nulidad obstarían la validez de tales actos.

Ahora veremos unos problemas que podría generar esta jurisprudencia.

1. La cosa juzgada sustancial y la imposibilidad de discutir nuevamente el asunto controvertido.

En general, en materia procesal la sentencia definitiva o interlocutoria firme que produce la excepción de cosa juzgada, puede acoger o rechazar la demanda, salvo los casos expresamente excluidos por ley. La excepción puede oponerse siempre que en el nuevo juicio se pretenda iniciar una acción destinada a obtener una sentencia que venga a confirmar o contrariar lo resuelto en la sentencia primitiva, siendo su mayor característica que las resoluciones una vez firmes o ejecutoriadas no pueden ser modificadas de manera alguna, es decir son inmutables de modo permanente.

Haciendo aplicación de los principios procesales, y la jurisprudencia de la corte suprema pudimos dilucidar que a la sentencia dictada en un proceso contencioso administrativo

especial se pueden atribuir los efectos propios de la institución de la cosa juzgada sustancial, cerrándose así, de forma definitiva el debate sobre la ilegalidad de un acto planteada en este proceso, sea que acoja o deseche la pretensión, esto en aras de principios fundamentales en el Derecho Administrativo que impiden que las situaciones se mantengan en un incierto por mucho tiempo y la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Esta inmutabilidad consiste en que las partes del juicio deben respetar lo fallado en el proceso sin poder volver a discutir el mismo asunto en otro juicio, en este caso, por la vía de la nulidad de Derecho público. Esta inmutabilidad se explica o tiene como fundamento el mantenimiento de la paz social que requiere que los litigios tengan un término, que ellos no puedan renovarse indefinidamente para dilucidar la misma cuestión que ya fue objeto de una decisión judicial.

Hay un interés superior de la colectividad que es el mantenimiento del orden y la tranquilidad social, que exige que una vez agotados por su ejercicio aquellos medios que la ley coloca a su alcance, las partes se conformen con lo resuelto, aceptando la decisión del órgano jurisdiccional como expresión de justicia y manifestación de verdad.

Como dijimos anteriormente esta decisión de la Corte Suprema de atribuir el efecto de la cosa juzgada formal y su consecuente inmutabilidad a la sentencia judicial dictada en los procesos contenciosos administrativos especiales, impidiendo la reanudación del debate sobre la ilegalidad en un futuro proceso de nulidad de derecho público está claramente acorde con el principio administrativo de la necesidad de certeza de sus actos. Hago si la precisión que igualmente creo oportuno, antes de entregar este efecto al proceso al proceso especial, constatar que este tenga los estándares mínimos de un debido proceso, es decir, que no se resuelva de plano.

2. Los efectos del fallo en un proceso especial y su alcance respecto de los terceros

Otro punto que puede ser discutido respecto de atribuir el efecto de cosa juzgada material a la sentencia pronunciada en un proceso contencioso especial, lo que impide pronunciarse en

un juicio posterior de nulidad de Derecho público posterior sobre la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo, es el efecto que dicha sentencia genera en los terceros que no fueron parte, pero que no obstante ello, el término de la discusión les genera consecuencias.

No hay que olvidar que la institución de la cosa juzgada en cuanto a sus efectos, es por regla general relativa, es decir solo aprovecha a las partes que han intervenido en el pleito. La presunción de verdad, favorece solo a aquellas personas que fueron parte en el proceso en que se dictó el fallo pertinente, y cuando se quieren extender sus efectos a terceros, debe establecerse expresamente por ley dicha circunstancia.

Como se señaló en el capítulo anterior en el Derecho comparado se ha resuelto expresamente esta situación siguiendo al modelo francés al señalar que sólo la acción de nulidad produce efectos generales, no así, la acción de plena jurisdicción que solo produce efectos respecto de las partes. En el Derecho español también hay solución expresa en el sentido de otorgar efecto a terceros solo de aquellas resoluciones estimatorias que anulen un acto o disposición general; sin embargo dejan a salvo el derecho de las partes que son partidarias de la legalidad al practicarse una publicación del proceso que hace las veces de emplazamiento.

Como es imposible desconocer que una sentencia puede generar efectos sobre terceros, en ningún caso estimo, debe menoscabarse su derecho a defensa. Lamentablemente en nuestro derecho no existen los mecanismos de resguardo señalados en el párrafo anterior.

La solución estaría en adoptar dichas clasificaciones, delimitando bien cuáles son las acciones que persiguen únicamente la nulidad del acto a las que se les dará efectos generales *-erga omnes-* y sobre ellas adoptar un mecanismo de comunicación que advierta a los terceros de la existencia del juicio en el que la cosa juzgada que de allí resulte les pueda afectar.

3. Seguridad jurídica y debido proceso.

Al aceptar que las sentencias judiciales dictadas en procesos especiales generarían este efecto de la cosa juzgada, instituciones fundamentales de todo Estado de Derecho - seguridad jurídica y debido proceso- podrían verse afectados.

La seguridad jurídica se manifiesta, en el tema que nos convoca, en que los órganos del Estado solo pueden actuar cada vez que les esté permitido y sólo en la dirección en que previamente se les ha autorizado, para su resguardo están los controles de legalidad de los actos administrativos en su dimensión especial y general.

La cosa juzgada existe para dar firmeza a los juicios ya emitidos, y como consecuencia, seguridad jurídica al sistema jurídico-social. Esta institución opera cuando hay pluralidad de juicios y existe la triple identidad entre la nueva demanda y la anteriormente resuelta.

La constitución asegura a todas las personas que la sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción se funde en un proceso previo legalmente tramitado (artículo 19 N° 3 de la Constitución Política). Sin embargo la necesidad de un juicio contradictorio se ha visto oscurecida en ciertos casos por problemas de técnica legislativa en los que se crean procesos sin estas garantías mínimas.

La garantía del debido proceso tiene como principio fundamental la bilateralidad que impide condenar a alguien sin haberlo oído.

Si se extiende el efecto de la cosa juzgada alguien que no fue parte en el proceso que se dictó se estaría infringiendo este límite esencial del derecho a defensa. El principio de la bilateralidad de la audiencia o de controversia es uno de los componentes básicos del debido proceso, que tradicionalmente se explica como que nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio.

Para evitar este problema que puede plantearse en atención a los efectos generales de algunos actos administrativos cuya legalidad se objeta por el proceso especial, se deben adoptar las medidas tendientes a evitar que ello ocurra, como lo mencionamos en el número anterior en el sentido buscar la forma de notificar a estos terceros que puedan ser afectados

para darles la posibilidad de hacerse parte y establecer con claridad qué contenciosos generarán efectos generales.

Se critica también la existencia del control jurisdiccional especializado, y darle efecto de cosa juzgada material a su sentencia, por carecer de supuestos mínimos del debido proceso, puesto que las normas procedimentales de estos procesos son bastante simples. Así se contempla una etapa de discusión muy breve constituida por el reclamo y la contestación o informe del órgano administrativo requerido, un término probatorio opcional, una vista de la causa y una resolución final. En principio, si en estos procesos especiales hay contradictoriedad y posibilidad de defensa, no se infringirían las garantías del debido proceso pues el establecimiento de estos procesos que presentan la característica de ser sumarios, se establecen a favor del particular para dar una solución más rápida a su conflicto.

En definitiva no se infringe ningún valor si damos solo el efecto de cosa juzgada a los procesos especiales que cumplan con las garantías de un debido proceso – real posibilidad de defensa-, y establecemos límites en cuanto los efectos que las resoluciones tendrán respecto de terceros. Haciendo esto aumentamos la seguridad jurídica pues desaparece la amenaza de controles interminables que impidan dar certeza a los actos administrativos.

CONCLUSIONES

Luego de todo lo expuesto en las páginas precedentes podemos concluir que la Corte Suprema ha atribuido el efecto de cosa juzgada en su dimensión material a la sentencia firme que pone termino a un proceso contencioso administrativo especial, y en consecuencia no se puede admitir la discusión en el futuro por la vía de una acción de nulidad de Derecho público el asunto controvertido ya resuelto.

La Corte Suprema para establecer el mencionado efecto debe examinar si concurre la triple identidad, pero no de un modo exhaustivo, pues es muy probable que las acciones entabladas sean parecidas mas no idénticas, siendo lo fundamental la identidad del objeto pedido en los dos procesos judiciales de que se trata, a saber, que en los dos procesos se discuta la legalidad del acto administrativo.

También podemos concluir que todo este problema del efecto que genera la cosa juzgada en los procesos contenciosos especiales se plantea únicamente cuando la pretensión del demandado es desestimada pues de ser acogida, no hay duda que dicha resolución configura la cosa juzgada sustancial, distinción carente de toda objetividad.

Por último podemos concluir que al tener el proceso contencioso administrativo especial por objeto la declaración de ineficacia jurídica de las actuaciones administrativas fundada en la existencia de determinados vicios de nulidad que obstan la validez de tales actuaciones, mismo objeto y fundamento que la nulidad de Derecho público, se debe atribuir a esta última el carácter de proceso contencioso administrativo ordinario, general y supletorio. Es decir, la nulidad de derecho público sólo entraría en juego cuando se quiera impugnar la legalidad de un acto, que no tiene establecido un procedimiento especial para su tramitación, lo que trae la subsecuente consecuencia que este proceso especial al ser la única vía válida para impugnar la legalidad del acto administrativo de la materia que trata, debe atribuírsele la eficacia de la cosa juzgada material a la sentencia que le pone termino.

BILBIOGRAFIA CITADA

- Aróstica, Iván (2008): *Los contenciosos administrativos especiales en la legislación chilena: una visión crítica a la luz de la Constitución*, en *Ius publicum / Universidad Santo Tomás, Escuela de Derecho*. (Santiago de Chile). Vol. 10, no. 20 (mar. 2008), p. 85-103.
- Arrau, Fernando (2003): La nulidad de derecho público en el ámbito de los procedimientos de derecho administrativo: derecho comparado: España, Francia, Estados Unidos, Biblioteca del Congreso Nacional (Chile), en *Serie estudios*, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile. Documento digital disponible en http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/2003/estudios_pdf_estudios/nro274.pdf. Fecha última consulta: 22 de septiembre de 2013.
- Bordalí, Andrés, Ferrada, Juan Carlos (2009): *Estudios de Justicia Administrativa*, Legal Publishing, Santiago de Chile.
- Carmona, Carlos (2005): El contencioso administrativo entre 1990-2003 en *La Justicia Administrativa*, Lexis Nexis, Santiago de Chile pp.183- 240
- Casarino, Mario (2005): *Manual de Derecho Procesal Civil*, t III, 6ed, Santiago, Editorial Jurídica, Santiago de Chile.
- FERRADA BORQUEZ, JUAN CARLOS (2011): *Los procesos administrativos en el Derecho chileno*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* t. XXXVI, pp. 251-277.
- Ferrada, Juan Carlos (2013): *La Cosa Juzgada en la Justicia Administrativa en Precedente, cosa juzgada y equivalentes jurisdiccionales en la litigación pública*, Legal Publishing, Santiago.
- Guerrero, Gonzalo (2010): *Legitimación activa de la acción constitucional de nulidad*, Librotecna, Santiago.
- Lara, José Luis (2011): Algunas reflexiones sobre el Contencioso Administrativo en Chile, en *Litigación Pública*, Legal Publishing, Santiago de Chile pp. 65-92
- Liebman, Enrico, (1946) *Eficacia y autoridad de la sentencia*, Ediar, Buenos Aires (traducción de Santiago Sentís Melendo)

- Nieva, Jorge (2010): *La Cosa juzgada: el fin de un mito*, Abeledo Perrot Legal Publishing, Santiago de Chile.
- Pereira, Hugo (2004): *La cosa juzgada en el proceso civil*, LexisNexis Santiago de Chile.
- Pierry, Pedro (2005): Nulidad de derecho público en *La Justicia Administrativa*, LexisNexis Santiago de Chile, pp 165-182.
- Pierry, Pedro (1994): Nulidad en el Derecho Administrativo, en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, T XV p.79-100
- Romero Seguel, Alejandro (2002): *La cosa juzgada en el proceso civil chileno: doctrina y jurisprudencia*, Jurídica de Chile, Santiago de Chile.
- Rosende, Cecilia (2001), Efectos directos y reflejos de la sentencia” en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 28 N° 3, pp.489-507.
- Santamaría, Juan (2010), *La ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa*, Iustel, Madrid.

JURISRPUDENCIA CITADA

- Sentencia de la Corte Suprema de 11 de julio de 2012, “Empresa Nacional de Combustible Ltda. contra Superintendencia de Electricidad y Combustibles”, Rol N° 4.153-2012.
- Sentencia de la Corte Suprema de 30 de enero de 2012, “Complejo manufacturero de equipos telefónicos S.A.C.I. con Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones”, Rol 7.530-2009
- Sentencia de la Corte Suprema de 18 de diciembre de 2012 “Compañía de Telecomunicaciones de Chile con Fisco de Chile - Subsecretaria De Telecomunicaciones”, Rol 1.165-2011
- Sentencia de la Corte Suprema de 29 de diciembre de 2005 “Juan Romero Tocornal y otros con I. Municipalidad de Vitacura y Dirección de Obras”, Rol 1.123-2005
- Sentencia de la Corte Suprema de 30 de Noviembre de 2011 “Andrade Andrade Tito Antonio con Fisco de Chile”, Rol N° 4376-2009

- Sentencia de la Corte Suprema de 23 de agosto de 2011 “Sociedad Agrícola y Minera El Copihue S.A. con Gobierno Regional Región Metropolitana de Santiago”, Rol N° 4361-2011.
- Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago de 23 de enero de 2009, Rol N° 4.521-2006.
- Sentencia de la Corte Suprema de 20 de octubre 2004, Rol N°379-2004 “Von Teuber Lizana Mauricio c/ Alcalde Municipalidad de Santiago”
- Sentencia de la Corte Suprema de 21 de noviembre de 2000 “Soc. Contractual Minera Escondida-Soc. Prosp. Minera”, Rol 3151-2000.