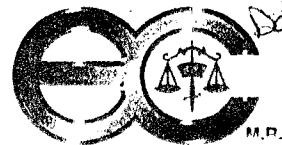




La Semana Jurídica

EDITORIAL JURÍDICA CONOSUR LTDA. MIEMBRO DEL GRUPO LEXIS - NEXIS



www.lasemanajuridica.cl

Publicación de Editorial Jurídica ConoSur • Año 1 • N° 41. Semana del 20 al 26 de agosto de 2001 • \$ 700

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
BIBLIOTECA DE DERECHO

ACCIONES ESTÁN ORIENTADAS A REPARACIÓN DE DAÑOS PROVOCADOS POR ACTOS ESTATALES

Aumentan demandas que persiguen responsabilidad del Estado

Las demandas en contra del Estado se están haciendo cada vez más frecuentes en el ámbito judicial chileno. Acciones que están orientadas a discutir una indemnización por expropiación, a solicitar la declaración de una prescripción adquisitiva y las que persiguen la responsabilidad del Estado, por actos de la Administración y legislativos son las de mayor frecuencia.

La Semana Jurídica efectuó un seguimiento de esta temática, en especial las demandas deducidas persiguiendo la responsabilidad extracontractual y contractual del Estado a fin de establecer sus fundamentos y la respuesta de los tribunales.

(Continúa en págs. 8 y 9)



RODOLFO CAMPOS

En esta edición

- **Actualidad Jurídica** (págs. 2, 3 y 14)
 - "Chile ha quedado rezagado en legislación arbitral"
 - "Siempre me ha parecido que la Comisión de Ética es un organismo positivo dentro del Poder Judicial"
 - "El notario no está para dar facilidades"
- **Internacional** (pág. 4)
 - El conflicto entre comercio internacional y protección del medio ambiente
- **Doctrina** (págs. 5 y 6)
 - Motivación de las sentencias y garantías constitucionales. Comentario a una sentencia de la Corte Suprema, por Leonardo Moreno Holman
- **Normativa** (pág. 7)
 - Proyectos en trámite legislativo
 - La ley

"Chile ha quedado rezagado en la legislación arbitral" (pág. 2)

Sumario de jurisprudencia

Administrativa (págs. 10 y 11)

-Dirección del Trabajo. Dictamen N° 1.943/90 del 29 de mayo de 2001. Quiebra. Pagos administrativos. Antecedentes documentarios.

-Dirección del Trabajo. Dictamen 1.888/86 del 23 de mayo de 2001. Terminación contrato individual. Cotizaciones. Convenio pago ley N° 19.720.

-Dirección del Trabajo. Dictamen N° 415/23 del 29 de enero de 2001. Semana corrida. Procedencia.

Judicial (págs. 11 y 12)

-Jurisprudencia Cortes de Apelaciones.

-Fallo de Primera Instancia. Condenado solicita se le impute tiempo de prisión preventiva sufrida en una causa a la condena dictada en un proceso distinto.

Síntesis Jurisprudencial Corte Suprema (págs. 12 y 13)

-Recurso de protección acogido (N° 24 artículo 19 de la Constitución Política). Omisión ilegal y arbitraria de Consejo Administrativo.

-Recurso de protección acogido (N° 24 artículo 19 de la Constitución Política). Derecho del arrendatario. Prescripción de la autotutela.

-Recurso de protección rechazado (N° 24 artículo 19 de la Constitución Política). Límites a la protección de los derechos por eventuales amenazas a su ejercicio.

-Recurso de protección rechazado (N° 24 artículo 19 de la Constitución Política). Interpretación de cláusulas de contrato de concesión es materia de juicio de lato conocimiento.

-Recurso de amparo económico rechazado (N° 21 artículo 19 de la Constitución Política). Negativa de otorgamiento de patente municipal para instalar local comercial en inmueble comunitario.

-Indemnización sustitutiva del aviso previo y por años de servicios. Plazo de prescripción.

-Fuero maternal (funcionarios municipales). Derecho reconocido por vía del recurso de protección.

-Indemnización legal por años de servicios (oportunidad en que se incorpora al patrimonio del trabajador).

-Delito contenido en art. 97 N° 4 inciso 2° del Código Tributario. Penalidad y plazo de prescripción de la acción.

-Violencia. Diversos significados con que utiliza el vocablo el Código Penal.

-Delito de estafa. Aplicación principio pro reo.



Motivación de las sentencias y garantías constitucionales. Comentario a una sentencia de la Corte Suprema, por Leonardo Moreno Holman (págs. 5 y 6)

ACCIONES ESTÁN ORIENTADAS A REPARACIÓN DE DAÑOS PROVOCADOS POR ACTOS ESTATALES

Aumentan demandas que persigue

LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO

Cuando el Estado ejecuta actos que causan perjuicios a los particulares, surge su responsabilidad frente a aquéllos. Esta se funda en que el Estado, como cualquier ente jurídico, debe reparar los daños provocados con su actuar, constituyéndose éste en un principio esencial del Derecho Administrativo.

La responsabilidad del Estado admite tres formas: la responsabilidad extracontractual del Estado legislador, la responsabilidad extracontractual del Estado administrador y la responsabilidad extracontractual del Estado juez.

La primera de ellas se centra en determinar si la dictación de una ley podría causar perjuicios a algunas personas y, por tanto, dar lugar a que se les indemnice. En Chile, se generó durante años un debate en cuanto a si había o no responsabilidad estatal del Estado por actos legislativos.

Los partidarios de hacer responsable al Estado por estos actos, sostienen que al tenor de los artículos 19 N° 24, 5° inciso segundo y 19 N° 26 de la Constitución Política de 1980 surgen suficientes antecedentes para llegar a esa conclusión.

Dentro de la jurisprudencia, el fallo dictado el 7 de agosto de 1984 por la Corte Suprema en el juicio surgido por la demanda que la Comunidad Galletué dirigió en contra del Estado de Chile constituye un antecedente ya histórico a considerar en esta temática. Así el fallo señala que "la ley puede ser también fuente de responsabilidad del Estado si dispone o si permite tomar medidas que lesionen o perjudiquen las garantías o derechos fundamentales que la Constitución asegura".

Junto a la responsabilidad extracontractual del Estado legislador, se encuentra la que surge por acto o conducta de la Administración. Tal vez ésta es la más frecuente situación en que el Estado, a través de sus órganos, pueda causar perjuicios a los administrados.

Hasta antes de la entrada en vigencia de la Carta de 1980 la doctrina sostenía la inexistencia de normas vigentes que hicieran posible que la Administración respondiera de sus hechos. Es precisamente, dicha Constitución la que contiene disposiciones que consagran el principio, siendo el precepto del artículo 38 inciso segundo, el que indica que "cualquiera persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que hubiere causado el daño".

Una de las restricciones existentes hasta antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1980, era que el precepto de la Carta de 1925 aludía a los Tribunales Contencioso Administrativos, expresión que eliminó el actual artículo 38 inciso segundo, pu-

diendo entonces el particular recurrir a los Tribunales Superiores de Justicia.

Finalmente, surge la responsabilidad judicial del Estado juez, cuando los tribunales de justicia, incurrían en un error en un proceso, generando perjuicios al afectado, los que no sólo son patrimoniales, sino que también pueden alcanzar a su honra.

Si bien la temática se regulaba en el artículo 20 de la Constitución Política de 1925, fue en la Carta de 1980 donde se establece el principio reparatorio. En efecto, el citado precepto señala que "una vez dictado sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria, en el que hubiere sido sometido a proceso o condenado en cualquier instancia por resolución que la Corte Suprema declare injustificadamente errónea o arbitraria, tendrá derecho a ser indemnizado por el Estado de los perjuicios patrimoniales y morales que haya sufrido. La indemnización será determinada judicialmente en procedimiento breve y sumario y en él la prueba se apreciará en conciencia".

Del tenor de la disposición antes citada surge que la procedencia de la reparación por este error judicial, se reduce en Chile a los juicios criminales y previa declaración de la Corte Suprema, además de existir los perjuicios patrimoniales o morales.

ZOFRI CON FISCO DE CHILE:

¿UN CASO DE RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL?

Uno de los procesos más interesantes relacionados con la responsabilidad del Estado, es el que se sigue en el 16° Juzgado Civil de Santiago. En dicho tribunal la empresa ZOFRI S.A. dedujo una demanda civil indemnizatoria en contra del Estado de Chile por la suma de \$16.747 millones, dentro del contexto de una supuesta responsabilidad del Estado legislador. En lo principal, el libelo plantea que la ley 19.669, dictada en el año 2000 concede a las provincias de Arica y Paríacota una serie de beneficios, entre ellos la creación de Centros de Exportación que contarán con claras ventajas frente a la Zona Franca. Específicamente el reclamo se refiere a una competencia desleal, ya que los centros que promueve la Ley Arica pagan por concepto de concesión 220 UF al año (poco más de \$3 millones) mientras que la ZOFRI paga \$1.800 millones anuales, equivalentes a un 15% de sus ventas.

La dictación del citado texto legal incumpliría el contrato que suscribiera el Estado con Zofri en 1990, que garantizaba la mantención por un plazo de 40 años de las franquicias otorgadas a la Zona Franca de Iquique, incluida su exclusividad en la Primera Región. Este contrato fue pieza fundamental del marco jurídico bajo el cual CORFO, en los años 1991, 1992 y 1993, colocó entre los inversionistas privados el 48% de la propiedad de la empresa a un precio promedio actualizado de aproximadamente \$120 por acción.

La demanda describe latamente los perjuicios ocasionados a la sociedad ZOFRI, destacando que los Centros de exportación en Arica podrían privar de clientes a aquella.

En definitiva, la demanda deducida solicita al tribunal que se declare el derecho que tiene ZOFRI S.A. a ser indemnizada por los daños y perjuicios causado por la actuación del Estado de Chile como administrador y legislador al infringir los derechos que le reconoce la Carta Fundamental y la ley 18.846 y el contrato-ley suscrito entre ambos.

Sin perjuicio de lo anterior, reviste notable interés el hecho que, en subsidio de la demanda principal, ZOFRI S.A. dedujo una acción de cumplimiento forzado de contrato ley o concesión con indemnización de perjuicios, fundada esta vez en el ámbito de la responsabilidad contractual, habida consideración al incumplimiento en que incurrió el Estado contratante en relación a las obligaciones asumidas en la convención.

Se hace expresa mención de que el Estado violó su obligación de no hacer, consistente en mantener inmutable el conjunto de franquicias, exenciones y beneficios de contenido patrimonial, haciéndose plenamente aplicable la norma del artículo 1546 del Código Civil, referida a la buena fe contractual y la del artículo 1555 del mismo Código que establece que el incumplimiento de toda obligación de no hacer, se resuelve en la indemnización de perjuicios en el caso que el deudor la contraviniera y no pudiese deshacerse lo hecho, situación aplicable al caso, ya que "no es posible demandar ante el órgano jurisdiccional la derogación de la Ley N° 19.669. Carece el órgano jurisdiccional de la facultad para declararlo y del imperio para exigir la derogación de la ley que provoca el daño o perjuicio".

A la acción de la sociedad ZOFRI se suman otras dos deducidas por los accionistas el 17 de enero y el 6 de agosto de este año, en que solicitan indemnización de perjuicios por incumplimiento de contrato al Estado por la dictación de la aludida ley 19.669.

"LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL ESTADO NO CONSISTE EN CREAR UN SEGURO DE CARGO ESTATAL"

Ramiro Mendoza es profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia U. Católica de Chile y la U. de los Andes. El estudio jurídico del que es socio se especializa, entre otras materias, en responsabilidad del Estado, lo que le permite exponer a La Semana Jurídica su visión de esta temática.

¿Cuál es la evolución de los principios jurídicos aplicables a la responsabilidad del Estado por los actos que afectan a los particulares?

Desde la vigencia de la Constitución de 1925 a la entrada en vigencia de la Carta de 1980 existen dos mundos jurídicos en Chile. El primero



Ramiro Mendoza

parte sobre la base de que el principio fundamental parece ser la irresponsabilidad del Estado, lo que la doctrina identifica como acto de autoridad. En consecuencia, los actos estatales de dicha naturaleza no tienen control jurisdiccional y no surge respecto de ellos reparación patrimonial por los daños que causen a los particulares, salvo que la ley imponga algún tipo de responsabilidad en forma expresa.

No obstante esta limitante, muchas acciones que persiguieron la responsabilidad del Estado y que se dedujeron en esta etapa se fundaron en las normas del Código Civil, especialmente en el Título XXXV del Libro IV, artículos, 2314 y siguientes, en lo que dice relación con la responsabilidad subjetiva, hasta que la jurisprudencia logró hacer aplicable el artículo 2329 de dicho Código, sobre responsabilidad directa del Estado.

La evolución muestra que pronto los jueces comenzaron a identificar en la Constitución un modelo de aplicación jurídica respecto del tema de la responsabilidad del Estado y producto fundamentalmente de escritos de autores a partir de la década de los '70, como Eduardo Soto Kloss, Gustavo Fiamma y Domingo Hernández, específicamente en materia de responsabilidad objetiva municipal, se comienza a abrir la puerta para el control jurídico amplio y la reparación íntegra de los actos estatales que causen perjuicio, ya por acciones o por omisiones. Esta línea se refuerza con la vigencia de la Carta de 1980, lo que queda demostrado en algunas de sus normas que apuntan hacia ello, como por ejemplo los artículos 1° inciso cuarto, 4°, 6°, 7°, 38 inciso segundo y una serie de disposiciones garantistas del artículo 19. Estas son disposiciones de común fundamento para exigir la reparación del Estado por los daños que causen sus órganos, sin

responsabilidad del Estado

la invocación del Derecho Privado.

Esta evolución significaría que los privados tienen plenamente garantizada una reparación frente a un acto estatal que pudiera causarles un perjuicio...

Creo que siempre debieron haberlo tenido garantizado. Sin embargo aquí hay una discusión de gran interés y que se centra en establecer que la responsabilidad objetiva del Estado no consiste en crear un seguro de cargo estatal, sino que dar vuelta el principio fundamental de la prueba en el sentido que la víctima es el sujeto a quien va a auxiliar el Derecho. Para graficarlo basta advertir que todo rango normativo tiene sujetos que son objeto de cuidado de ese Derecho, lo que ocurre por ejemplo en el ámbito laboral donde se protege al trabajador, a través del principio pro operario, y en el Derecho Penal donde existe un principio pro reo.

El campo del Derecho Público, la interpretación que se haga de la Carta Fundamental siempre será en beneficio de la persona. Lo que se quiere destacar entonces, cuando nos referimos de la responsabilidad objetiva, es que la víctima que sufre el amago siempre está en condiciones de pedir la reparación del daño causado, que es lo que establece el artículo 32 de la Constitución. Ahora bien, como no se trata de un seguro, el artículo 4º de la Ley de Bases del Administración del Estado ha sentado una norma muy prudente: ha establecido que el Estado va a responder por los daños que vaya a producir en el ejercicio de sus funciones. Para que se produzca la relación entre el daño y el deber jurídico de repararlo, debe haber un órgano estatal al que se le pueda reputar dicha conducta.

Los tribunales lo han entendido de esa forma, ello porque generalmente se sostiene que habría una tendencia pro fisco?

Yo tengo la impresión de que la gran preocupación del Estado y de la defensa jurídica del mismo es que existe una tendencia pro persona. Si no fuera así resultaría inexplicable que se hicieran urgentes esfuerzos, que se vierten en las páginas de la revista jurídica del Consejo de Defensa del Estado, en el sentido de demostrar que la responsabilidad del Estado está regida por las reglas de la subjetividad propias de la falta de servicio y que, en consecuencia, las reglas de la objetividad plena no se debieron aplicar.

Si la situación actual fuera la existencia de una tendencia de favorecer al Fisco, no me explico el esfuerzo de la autoridad de construir un escenario diferente.

¿Estima posible que se siga produciendo un incremento en las demandas contra el Estado?

Hay un dato que es sintomático. Éste consiste en el hecho que en una sociedad que comienza a encarnar el funcionamiento completo del orden constitucional y la plenitud institucional las personas van adquiriendo mayor conciencia

del ejercicio de sus derechos, lo que necesariamente va a producir como efecto que se van a entablar muchísimas demandas en contra del Estado.

En este contexto el problema no está en que el Estado quiera exonerarse de responsabilidad, sino en que éste debiera considerar dicha situación y no buscar argucias para no responder, sino que, por el contrario, para desarrollar mejor su función y evitar nuevas demandas. Ello no se logra torturando los juicios.

¿Cuáles son los ámbitos de la responsabilidad del Estado?

En mi concepto, la responsabilidad del Estado es única. Los fundamentos jurídicos de Derecho Público están claramente establecidos y no requieren de una norma legal expresa que así lo disponga, salvo casos excepcionales como ocurre con el artículo 4º de la Ley de Bases o en materia de navegación aeronáutica o en el manejo de energía nuclear, constituyendo éstas legislaciones cooperativas de la responsabilidad del Estado aplicables a dichos supuestos. Sin embargo, en otros ámbitos los jueces —existiendo a mi juicio un problema de aplicación del Derecho— tienden a tener cierta confusión como ocurre en el sector de la salud, en el que suele ser frecuente que los tribunales apliquen las reglas del Código Civil, es decir, buscan en la infracción de la lex artis del profesional médico las posibilidades de imputación conforme a la negligencia de la actuación que hace surgir la responsabilidad del servicio público. Suele ser frecuente en estos casos de que hay que invocar y traer a colación el Derecho Público, porque esa es su fuente y lo pre-ocupante es que los jueces tienden a seguir las reglas del Derecho Privado, subjetivizando la materia.

Otro ámbito en que existen muchas demandas de responsabilidad y probablemente aumentarán, ya que si somos coherentes con el orden constitucional chileno, la gestión de la administración estatal será cada vez más local y las Municipalidades van a ser las que generarán las condiciones de exponer a las personas a daños que por sus actos hagan nacer la responsabilidad. Aquí el tema es muy complejo en el sentido de que muchas atribuciones son concurrentes. En efecto, de la Ley de Bases de la Administración del Estado y la Ley Orgánica de Municipalidades surgen competencias conjuntas y residuales de las Municipalidades con otros órganos estatales, por lo que cuando se cause un daño se va a abrir la interrogante acerca de cuál es el sujeto que debe responder en definitiva o la forma como se repite entre dichos sujetos. Así veremos nuevas complicaciones internas y nos encontraremos con muchas demandas de Estado contra Estado, pidiéndose reembolso de lo que se debió pagar por daños patrimoniales que han debido ser cubiertos por las municipalidades.

LA SITUACIÓN EN LOS TRIBUNALES

Un seguimiento realizado por La Semana Jurídica en el 1º y 9º Juzgados Civiles de Santiago, muestra que la mayoría de las demandas que se deducen en contra del Estado se indemnizatorias en contra del Estado. En efecto, tratándose del Primer Juzgado Civil de Santiago, a agosto del año 2001, de un total de 10 demandas, 4 son por indemnización de perjuicios. En cambio, en el 9º Juzgado, de 4 demandas, 3 son de dicha naturaleza.


CAUSAS SEGUIDAS EN CONTRA DEL FISCO DE CHILE EN 1º Y 9º JUZGADOS CIVIL DE SANTIAGO

PRIMER JUZGADO CIVIL DE SANTIAGO

| Materia/año | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|
| Indemnización de perjuicios | 3 | - | 1 | 5 | 4 |
| Prescripción | - | - | - | - | - |
| Adquisitiva | 1 | - | 1 | - | 1 |
| Indemnización x expropiación | - | - | 3 | - | 1 |
| Reliquidación de Pensiones | 5 | 1 | - | - | 1 |
| Otros | 2 | - | 1 | - | 2 |

NOVENO JUZGADO CIVIL DE SANTIAGO

| Año / materia | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|
| Indemnización de perjuicios | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Prescripción | - | - | - | - | - |
| Adquisitiva | - | 2 | 1 | - | - |
| Indemnización x expropiación | - | 1 | 2 | - | - |
| Reliquidación de Pensiones | 3 | - | - | - | - |
| Otros | 2 | - | - | 1 | 1 |



Universidad del Desarrollo
Facultad de Derecho

S E M I N A R I O

Evasión Tributaria

Implicancias de la Ley 19.738 de 2001

DIRIGIDO A ABOGADOS, EJECUTIVOS DE EMPRESAS Y PROFESIONALES DEL ÁREA TRIBUTARIA Y DE FINANZAS

Objetivos

- ANALIZAR EL IMPACTO TRIBUTARIO DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 19.738, DEL 19 DE JUNIO DE 2001
- VISIONES Y PROPUESTAS, IMPLICANCIAS TEÓRICAS Y PRÁCTICAS

Temario

1. REFORMAS AL CÓDIGO TRIBUTARIO
PROFESOR JAIME GARCÍA ESCOBAR: ESPECIALISTA EN DERECHO TRIBUTARIO, ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO
2. LEY DE IMPUESTO A LA RENTA: EJERCENCIÓN DE IMPUESTOS PARA INVERSIONISTAS INSTITUCIONALES EXTRANJEROS Y OTRAS MATERIAS AFINES
PROFESOR EUGENIO CAMACHO BALLACEY: SOCIO DPTO. TRIBUTARIO DE ARTHUR ANDERSEN
3. LEY DE IMPUESTO A LA RENTA: LÍMITES EN EL USO DE PÉRDIDAS DE ARRASTRE, MODIFICACIONES AL IMPUESTO ADICIONAL Y OTRAS MODIFICACIONES RELEVANTES
PROFESOR GERMAN CAMPOS KENNETT: SOCIO DPTO. ASESORÍA LEGAL Y TRIBUTARIA DE PRICEWATERHOUSECOOPERS
4. REFORMAS DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
PROFESOR ALEJANDRO DUMAY PEÑA: JEFE DEL DPTO. TRIBUTARIO DE EMPRESAS, CMPC. S.A.

INFORMACIÓN GENERAL
FECHA: MARTES 28 DE AGOSTO DE 2001 • HORA: 17:00 - 20:30 HRS.
LUGAR: AUDITORIUM II, UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO.
INSCRIPCIONES:
DEPTO. DE EXTENSIÓN, UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO, AV. LAS CONDES 12.430
TELÉFONOS: 299 9156 • 299 9159 / FAX: 299 9192 • 299 9151
E-MAIL: extension@elgo.udesarrollo.cl