

Mauricio Viñuela Hojas

Acerca de la competencia de los jueces civiles para conocer demandas de nulidad de derecho público. Consideraciones en relación a los actos de la administración aduanera

1) Justificación del tema

En el contexto del tema general que inspira estas jornadas “Los Cambios Constitucionales del siglo XX y el futuro de la Constitución en el siglo XXI”, es bien claro que la cuestión de la nulidad de derecho público, así como la competencia de los tribunales ordinarios de justicia para conocer de las demandas contencioso administrativas, son temas que han acompañado la evolución de nuestros textos constitucionales durante todo el siglo XX y, sin dudarlo, seguirán presentes en el transcurso del siglo venidero¹.

Bajo este punto de vista, es probable que el ámbito de la administración aduanera, incluso por encima del de la administración tributaria, sea el reducto donde perviven con mayor extensión aquellas atribuciones jurisdiccionales con que, en su día, el legislador buscó resolver, con tan poco acierto jurídico, la cuestión de la competencia para conocer y fallar de las contiendas contencioso administrativas, mismas que el artículo 87 de la Constitución de 1925, remitió en general al conocimiento de los tribunales de tal especie y que, bien se sabe, jamás fueron creados. Consecuencias de tal desacierto legislativo surgen aún a diario.

Frente a la realidad de un texto constitucional que prohíbe en su letra, aunque con un lamentable escaso efecto práctico, el juzgamiento por comisiones especiales², y que proclama el respeto y protección de las garantías del debido proceso³, perviven hasta hoy leyes que atribuyen, con pleno efecto práctico, competencias judiciales a órganos y cuerpos de la administración.

**Doctor en Derecho
(Universidad de Navarra, España)
Profesor de Derecho Administrativo,
Universidad de los Andes.*

1 Cfr. art. 87 de la Constitución Política de Chile de 1925. También arts. 38 inc. 2º y 79 inc. 1º de la Constitución Política de la República de Chile, previos a la reforma constitucional efectuada por la ley 18.825 de 1989.

2 Cfr. Constitución Política de la República de Chile de 1980, art. 19 N° 3 inc. 4º.

3 Cfr. *Idem.* art. 19 N° 3 inc. 5º.

Ante esa realidad, son sobradamente conocidas las opiniones sustentadas por profesores de esta misma Universidad de Chile, que se han pronunciado acerca de la derogación tácita que la Constitución de 1980 habría producido sobre aquellas leyes que, con anterioridad a la vigencia de esta, conferían poderes jurisdiccionales a órganos de la Administración y, con mucha mayor claridad, después de la reforma constitucional de la ley 18.825⁴.

Esta conclusión, correcta y célebre, en mi opinión, en el plano conceptual, ha tenido, sin embargo, sino nula, una escasísima trascendencia en el terreno de la práctica judicial. Quien desconozca en nuestros días la extensión de los poderes jurisdiccionales que ostenta la administración tributaria, la sanitaria o la aduanera, por citar algunos ejemplos, vive demasiado alejado de la realidad.

Frente a esta constatación, y asumida la realidad de que el legislador posterior a 1980 no tiene la intención ni la preocupación de enmendar la inconsecuencia práctica apuntada, entre las garantías constitucionales procesales y ciertas regulaciones sectoriales del contencioso administrativo, estimo que el esfuerzo de los juristas debe apuntar, al menos, hacia una restricción racional de dichas potestades judiciales, a efectos de mantenerlas en el reducto material más delimitado posible, evitando el afán siempre creciente de expansión que caracteriza a todos los poderes, más aún en supuestos como el que se aborda en esta exposición, en que se usa y abusa de los viejos argumentos que otrora sirvieron para inhibir la intervención revisora de los tribunales ordinarios de justicia sobre la acción administrativa, aunque con un escenario constitucional totalmente diferente al vigente en esas épocas.

2. La situación de la doctrina y la jurisprudencia sobre la acción de nulidad de derecho público

No hay ninguna duda del significativo aporte que, a este respecto, han realizado a la doctrina administrativista nacional, ya desde los albores de la vigencia del texto constitucional de 1980, los trabajos emanados de la cátedra de derecho administrativo de la Universidad de Chile, tanto del profesor Soto Kloss⁵ como del profesor Fiamma.⁶

Ambos ofrecen una nítida elaboración doctrinal de la acción de nulidad de derecho público como institución procesal que, si bien no ha sido establecida expresamente en la Constitución ni en texto legal alguno, es perfectamente sustentable en el derecho

4 Vid. FIAMMA OLIVARES, Gustavo, «Derecho y Libertad», en *El Mercurio*, Santiago de Chile, 18 de diciembre de 1989, p. A-2.

5 Cfr. SOTO KLOSS, Eduardo, "La Nulidad de Derecho Público en el Derecho Chileno", en *Gaceta Jurídica*, N° 125, 1990, 16-23; "La Nulidad de Derecho Público", en *Informe Constitucional*, N° 175, 1991.

6 Cfr. también, FIAMMA OLIVARES, Gustavo, "La Acción Constitucional de Nulidad: un supremo aporte del constituyente de 1980 al Derecho Procesal Administrativo", en *Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales*, t. LXXXIII, 1986, 123-156.

general a la acción y a la defensa jurídica contenido en el artículo 19 N° 3 inciso 1° de la Constitución de 1980, y en el mismo artículo 7 inciso 3° ya aludido. En efecto, sobre este particular, y concretamente en relación al tema de índole procesal que motiva esta ponencia, ha escrito Fiamma:

“La acción constitucional de nulidad (...) es fruto del acoplamiento de dos disposiciones constitucionales, esto es, artículos 19 número 3, inciso 1° (derecho a la acción) y 7, inciso final (nulidad de derecho público). También es importante tener en consideración que el conocimiento de ella es parte de la competencia de los tribunales ordinarios de justicia y su tramitación se sujeta a las reglas procedimentales del juicio ordinario”⁷.

Tales planteamientos de la doctrina gozan ya de un amplio respaldo jurisprudencial con una creciente cantidad de fallos dictados por los tribunales ordinarios de justicia que, al mismo tiempo que acogen demandas de nulidad de derecho público en contra de actos de la administración del Estado, despejan cualquier duda acerca de la competencia que corresponde a dichos tribunales para conocer de este género de contiendas⁸.

Si bien es cierto ya han transcurrido muchos años desde la presentación de las primeras demandas de nulidad de derecho público, y hoy en día se trata de una institución que goza de un amplio reconocimiento en la doctrina y la jurisprudencia nacionales, no puede desconocerse que cada cierto tiempo vuelven a aparecer diversas cuestiones, ya sea sustantivas o procesales, que dificultan su desenvolvimiento práctico⁹.

Sin perjuicio de otras cuestiones que todavía requieren un mayor esfuerzo de estudio y aclaración, ya es de general aceptación que la nulidad de derecho público, como efecto de toda transgresión a la norma de la juridicidad de la actuación del Estado, tal como la dispone el artículo 7 inciso 3° de la Constitución Política de 1980, puede ser

7 FIAMMA OLIVARES, Gustavo, “Acción Constitucional de Nulidad y Legitimación Activa Objetiva”, en Gaceta Jurídica, N° 123, 1990, p.7.

8 Existe un repertorio, bastante apreciable a este fecha, de sentencias que han acogido demandas en que se promueve la nulidad de derecho público. Entre otras, *Cantero Prado con Fisco*, (RDJ t. 96, 1999, 2.5, 69-73), *Sánchez Michea con Fisco* (RDJ t. 95, 1998, 2.5, 114-126) y *Balra Moreno con Fisco* (RDJ t. 93, 1996, 2.5, 284-299) todas estas vinculadas a actos confiscatorios de bienes de particulares, por errada aplicación del DL N° 77 de 1973.

En relación a una demanda reconventional de nulidad de derecho público de un decreto alcaldicio, vid. *Brown Rodríguez con Municipalidad de Peumo*, en RDJ t. 96, 1999, 2.5, 172-174.

9 Cfr. *Brown Rodríguez con Municipalidad de Peumo*, en RDJ t. 96, 1999, 2.5, 172-174. La sentencia del Juez de Letras de Peumo, confirmada por la Corte de Apelaciones de Rancagua, acogió la excepción de incompetencia promovida por la defensa de la Municipalidad de Peumo, fundándose en que conforme al art. 136 y ss. de la ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, ese era el único procedimiento para obtener la anulación de los actos municipales, y la Corte de Apelaciones era el único tribunal competente para declararla. Dicha decisión fue invalidada por la Corte Suprema conociendo de una casación en el fondo, declarando en el considerando 4º: «... se advierte que el fallo en estudio ha interpretado erróneamente el artículo 38 de la Constitución Política de la República, entendiendo que el único tribunal habilitado para conocer de la nulidad de derecho público de un decreto alcaldicio es la Corte de Apelaciones y que la única vía para acudir ante él es el reclamo de ilegalidad. (...) sin embargo, la acción intentada en autos es la acción ordinaria de nulidad, la cual se ventila ante el juzgado de letras correspondiente al domicilio del demandado y en juicio de lato conocimiento».

invocada ante los tribunales sobre la base del derecho general a la acción que se desprende del artículo 19 N° 3 de la misma Constitución y, en cuanto a lo adjetivo, que la competencia para pronunciarse sobre dicha materia corresponde a los tribunales ordinarios de justicia, toda vez que, tratándose de una contienda de naturaleza constitucional que la Constitución no ha remitido al conocimiento de ningún tribunal especial, debe necesariamente considerarse como parte de la competencia genérica que según el artículo 73 de la misma Constitución corresponde a los tribunales ordinarios de justicia¹⁰.

3. El artículo 73 de la Constitución Política frente al artículo 187 de la Ordenanza de Aduanas: El debate conceptual acerca de la expresión «causas civiles» y la naturaleza de acción de nulidad de derecho público

Bien elocuente sobre el debate que, en el seno de la Comisión de Estudio de la Constitución de 1980, se dio acerca de la expresión “causas civiles” contenida en el actual artículo 73 de la Constitución, resulta la publicación realizada por el profesor Fiamma como anexo 3 de su trabajo sobre la acción de nulidad de derecho público¹¹.

Atendido el carácter excepcional que reviste el artículo 187 de la Ordenanza de Aduanas, frente a la regla general expresada en el artículo 73 de la Constitución Política, en el sentido de que la plenitud de la competencia judicial para conocer causas civiles y criminales, resolverlas y hacer ejecutar lo juzgado pertenece a los tribunales ordinarios, es importante mantener dicha excepción circunscrita a los límites precisos y categóricos a que ella se refiere.

Frente a lo anterior, y tomando en cuenta que la propia Ordenanza de Aduanas se encargó de fijar la competencia judicial reservada a los órganos aduaneros señalando en su artículo 187: “Los tribunales establecidos en esta Ordenanza conocerán con arreglo a las disposiciones de este Título (...) de las contiendas civiles en que la Aduana figure como demandante o demandada...”, es menester despejar si esta expresión “causas civiles” debe entenderse con un criterio restrictivo, esto es, únicamente referido a las demandas de contenido y regulación civil, como podrían ser –dentro de los montos establecidos– los cobros de sumas de dinero, o las querellas posesorias, o las demandas reivindicatorias; o si, por el contrario, debe entenderse con el mismo criterio expansivo con que la Comisión Constituyente dijo que debe entenderse la expresión “causas civiles” que se emplea en el artículo 73 de la Constitución Política.

10 Vid. sentencia en Recurso de Casación en el Fondo del 29 de agosto de 2000, I. Municipalidad de San Fernando con Domínguez Arzola, Sonia y otros, considerando 11º, en *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, n° 2, Santiago, Diciembre 2000, p. 268 y 269.

11 Cfr. FIAMMA OLIVARES, Gustavo, “Acción Constitucional de Nulidad y Legitimación Activa Objetiva”, en *Gaceta Jurídica*, N° 123, 1990.

Cuando los constituyentes debatieron acerca de la necesidad de incorporar en el artículo 73 la referencia a los asuntos contencioso administrativos, dejaron claramente consignado en las actas, que eso se hacía solo para mayor abundamiento y para evitar discusiones en los años venideros, puesto que la opinión unánime de la Comisión era utilizar la expresión causas civiles omnicomprendivamente, esto es, como contrapuesta a causas criminales, de modo que significaba que las causas contencioso administrativas podían considerarse como parte de la competencia civil de los tribunales ordinarios¹².

En mi parecer, atendido el tenor en que se dio dicho debate, que procuraba deslindar la competencia de los eventuales tribunales contencioso administrativos que el legislador pudiera crear con la competencia amplia que se reconoció a los tribunales ordinarios, no es posible derivar a la competencia para conocer asuntos civiles que el legislador atribuya a ciertos organismos administrativos, el mismo sentido omnicomprendivo que daba la Comisión Constituyente a la expresión causas civiles contenida en el artículo 73 de la Constitución Política de la República.

Mientras la amplitud con que se entendió la expresión “causas civiles” del artículo 73 de la Constitución perseguía evitar las lagunas o vacíos de jurisdicción que fueron tan frecuentemente afirmados durante la vigencia del artículo 87 de la Constitución de 1925, es claro que la referencia a las causas civiles que se hace en los artículos 187 y siguientes de la Ordenanza de Aduanas, pretende fijar en forma específica, esto es, no residual –como ocurre respecto de los tribunales ordinarios por aplicación del artículo 73 de la Constitución– el ámbito de competencias jurisdiccionales que el legislador concede a las autoridades aduaneras.

Precisamente dicha especificidad competencial, respaldada por el carácter excepcional, por no decir irregular, que en nuestro ordenamiento constitucional tienen las atribuciones judiciales entregadas a organismos administrativos, es la que impide entender con el mismo efecto y sentido omnicomprendivo la expresión “causas civiles” a que alude la Ordenanza de Aduanas.

Este argumento de texto, unido a la interpretación más razonable desde la perspectiva de la lógica constitucional, impiden aceptar que la competencia para conocer demandas de nulidad de derecho público contra actos aduaneros forme parte de la competencia judicial para conocer contiendas civiles que, en dicho texto normativo, se reserva a los denominados tribunales aduaneros.

En efecto, incluso sin atender a los argumentos doctrinales y jurisprudenciales desarrollados, no puede pasarse por alto, por la gravedad de las consecuencias que tales planteamientos podrían acarrear para nuestro Estado de derecho, que es inadmisibles la afirmación de que el tribunal competente para conocer de las demandas de nulidad de derecho público en contra de los actos de la administración aduanera sean las propias autoridades aduaneras.

12 Cfr. sesiones 297 y 298.

Sin siquiera detenernos en la cuestión de la constitucionalidad de las taxativas atribuciones jurisdiccionales que la ley ha concedido a la administración aduanera, esto es, sobre las infracciones aduaneras, sobre las contiendas civiles en que la Aduana figure como demandante o demandada y sobre los delitos cuyo conocimiento le encomiende expresamente la ley, no es razonable pretender que la controversia que se ventila en una demanda de nulidad de derecho público tenga el carácter de contienda civil, y que por lo mismo deba ser resuelta por los tribunales aduaneros.

No es razonable porque, la nulidad de derecho público, sin duda alguna, es una cuestión de índole constitucional¹³, tanto por su fuente y por sus efectos, y es indiscutible que el único tribunal con competencia para decidir sobre ella es un tribunal ordinario y no un tribunal aduanero, cuya competencia ha de restringirse taxativamente a las materias señaladas por la Ordenanza de Aduanas, y no es razonable, además, porque la propia Constitución Política ha consagrado en su artículo 19 N° 3 las garantías del debido proceso, dentro de las cuales, está el derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial e independiente, garantía que pugna, insalvablemente, con la posibilidad de que sea la misma autoridad administrativa que generó los actos que se impugnan como nulos de derecho público, la que deba decidir sobre su nulidad o validez.

Demuestran la conclusión asentada en el párrafo que antecede, como ya se dijo anteriormente, numerosos fallos emanados de los tribunales ordinarios de justicia asumiendo su competencia para decidir sobre las demandas de nulidad de derecho público, y rechazando la aplicación a las mismas de las normas del ordenamiento civil, sosteniéndose, indefectiblemente, que en ellas se trata de una controversia de naturaleza constitucional, esto es, distinta de las que está habilitada para conocer y resolver la autoridad aduanera.

3. Conclusión

A la vista de lo dicho en este trabajo, es válido concluir entonces que el único tribunal competente para conocer y fallar acciones que plantean la nulidad de derecho público de actuaciones aduaneras, son precisamente los tribunales ordinarios, cumpliendo con ello el mandato que nuestra Constitución Política les entregó al disponer que: *«La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley...»*

Reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometido a su decisión»¹⁴.

13 Cfr. *Brown Rodríguez con Municipalidad de Peumo*, en RDJ t. 96, 1999, 2.5, 172-174.

14 Cfr. art. 73 de la Constitución Política de la República de Chile.