

Santiago, uno de diciembre de dos mil veinte.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de sus fundamentos séptimo a décimo, los que se eliminan.

Y se tiene en su lugar y además presente:

Primero: Que doña Estela Nahuelpán Burgos, en representación de la Comunidad Indígena Mateo Nahuelpán interponiendo acción constitucional de protección en contra del Ministerio de Bienes Nacionales y de la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales de la Región de la Araucanía, esto respecto de la Resolución Exenta N° 683 de 26 de septiembre de 2018 que "Pone término a Concesión de Uso Gratuito de Corto Plazo de Inmueble Fiscal. Lote "a" y "b", lugar Dunas de Moncul, comuna de Carahue, Región de La Araucanía. Deroga Resolución Exenta N° E- 20128 de 24 de noviembre de 2017 por las razones que indica"; Resolución Exenta N° 686 de 26 de septiembre de 2018, que "Pone término a Postulación de Transferencia Gratuita por las razones que indica"; y Decreto Exento N° E-308, de 8 de septiembre de 2018, que deroga el Decreto Exento N° E-114, de 9 de marzo de 2018, y deja sin efecto la autorización de transferencia gratuita en el inmueble fiscal signado como Lotes "A" y "B", ubicados en el sector Dunas de Moncul, comuna de Carahue, a la Comunidad Indígena Mateo Nahuelpán.

Expone el recurrente que las resoluciones señaladas son ilegales y arbitrarias por cuanto carecen de la debida



motivación, infringiendo con ello lo dispuesto en los artículos 8, 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, y los artículos 61 y 62 C del Decreto Ley N° 1939 del Ministerio de Tierras y Colonización, Normas Sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado de 1977; la Infracción de las normas relativas a la revisión de los actos administrativos del artículo 53 de Ley N° 19.880, en cuanto a que las actuaciones impugnadas son de carácter invalidatorio y no se cumplió con el proceso que dicho estatuto establece; y, además, señala la vulneración del principio de coordinación establecido en los artículos 3 inciso 2° y 5° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado y el artículo 37 bis de la Ley N° 19.880, vulnerando con ello las garantías constitucionales contempladas en los numerales 2, 3, 8 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, solicitando Dejar sin efecto las Resoluciones impugnadas y los actos administrativos posteriores.

Segundo: Que, para fundamentar su recurso, el recurrente señala que la Comunidad Indígena Mateo Nahuelpán constituida en 2012 de conformidad a la Ley N° 19.253, posee su asentamiento ancestral en el borde costero de Moncul, en la comuna de Carahue concedido el título de



Merced N° 1.135, entregado por el Estado de Chile en el año 1903.

Refiere que la comunidad inició el proyecto "Recuperando Nuestro Inalafken", por lo que se solicitó una concesión gratuita del sitio "Dunas de Moncul" ante el Ministerio de Bienes Nacionales, el 7 de agosto de 2017, lo que fue aprobada por medio de la Resolución Exenta E-20128, de fecha 24 de noviembre de 2017 de la SEREMI de Bienes Nacionales.

Posteriormente, en relación al mismo terreno, la Comunidad solicitó la transferencia gratuita, por esto con fecha 9 de marzo de 2018, el Ministerio de Bienes Nacionales dictó el Decreto Exento N° E- 114, que autorizó la transferencia de dicho inmueble fiscal.

Sin embargo, por Resolución Exenta N° 686/2018 de 26 de septiembre de 2018 de la Seremi de Bienes Nacionales de La Araucanía, se dispuso el término de la postulación a la transferencia gratuita, fundado en reclamaciones de la comunidad y al estimar que esto resulta procedente al no haberse efectuado la notificación del decreto respectivo y la suscripción de la escritura pública de transferencia; y que, además, que el expediente administrativo se encontraría incompleto al no haberse solicitado pronunciamiento a la CONADI, y por no haberse efectuado un proceso de Consulta Indígena, esto según lo prescrito en el Decreto Supremo N° 66 de 2013, del Ministerio de Desarrollo



Social, y el Convenio N 169 de la OIT. Finalmente, mediante el Decreto Exento N° E-308 de 8 de septiembre de 2018, se habría derogado el Decreto Exento N° E-114 de 9 de marzo de 2018, dejando sin efecto la autorización de transferencia gratuita del inmueble fiscal. En este mismo sentido, por las mismas reclamaciones, con fecha 26 de septiembre de 2018, se dictó la Resolución Exentas N° 683, por la que derogó la Resolución Exenta E- 20128/2017 y se puso término a la concesión de uso gratuito de corto plazo, al estimar conveniente volver a estudiar la disponibilidad del inmueble señalado.

Expone en relación a la Resolución Exenta N° 686/2018, que pone término a la Postulación de Transferencia Gratuita del inmueble fiscal porque el Decreto Exento N° E-308/2018, derogó el Decreto Exento N° E-114/2018, que había autorizado la transferencia gratuita, por carecer de pertinencia y legalidad, sin que se iniciara un procedimiento para revisar el Decreto Exento N° E-114/2018. Por otra parte, agrega que la falta de un pronunciamiento de la CONADI, no es un trámite establecido en la ley, ni vinculante de conformidad a lo prescrito en el artículo 38 N° 19.880.

Señala que no se justifica el término de la solicitud de transferencia por haber faltado la consulta indígena, conforme al Convenio N° 169 de la OIT, lo que podría



realizarse sin necesidad de ponerle término a la solicitud de la Comunidad.

Por otra parte, denuncia que los Decretos impugnados, son actos de revisión que incumplieron lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, lo que se debe realizar previa audiencia y dentro de los dos años desde la notificación del acto. Por esto, señala que el actuar de las recurridas es arbitrario e ilegal al anular la autorización de transferencia gratuita por una parte, y ponerle término al procedimiento de transferencia, sin asegurar las garantías del debido proceso y al margen de un procedimiento de invalidación.

Tercero: Que, informando, la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales Región de la Araucanía expone que, con fecha 24 de Noviembre de 2017, mediante Resolución Exenta número E-20128, se le concedió a la Comunidad recurrente, el uso gratuito del inmueble fiscal ubicado en el Lugar Dunas de Moncul, y que con fecha 26 de septiembre de 2018, por Resolución Exenta N°683 se puso término a dicha concesión. En este sentido, expone que el artículo 61 inciso 5° del Decreto Ley 1939 del año 1977, refiere que esta concesión puede extinguirse por la sola voluntad del Ministerio de Bienes Nacionales, en caso de existir fundadas razones para ello, mismas que se encuentran indicadas en la Resolución Exenta N°683 fecha 26 de septiembre de 2018.



Señala que la Resolución Exenta N°683 no es una resolución invalidatorio, sino que sólo pone término a un acto de administración de los bienes fiscales, señalando que no resulta aplicable el artículo 53 de la Ley N°19.880, ya que esto sólo puede llevarse a cabo si el acto es contrario a derecho.

Cuarto: Que el Subsecretario de Bienes Nacionales, informa, además de lo ya señalado por la Secretaría Regional, que la Resolución Exenta N° 683, "Que pone término a la Concesión de Uso Gratuito de Corto Plazo de Inmueble Fiscal", ésta fue terminada anticipadamente como lo autorizan los artículos 57 y siguientes del Decreto Ley 1.939 de 1977, y respecto de la Resolución Exenta N° 686 de 26 de septiembre de 2018, le pone término a la Postulación de Transferencia Gratuita, esto por las razones que en ésta se indican.

Asegura que no se ha utilizado la potestad otorgada por la Ley N° 19.880, sobre invalidación del acto administrativo, descartando la ilegalidad que reclama el requirente a propósito de incumplir los requisitos exigidos para esto.

Quinto: Que resulta necesario determinar la naturaleza de los actos de revisión realizados por la administración, y que disponen la ineficacia de los actos a que cada uno se refiere, esto en el sentido de determinar si ellas tiene la naturaleza de ser actos de invalidación, cómo sostiene el



recurrente, en cuyo caso deberán cumplir con el estatuto del artículo 53 de la Ley N°19.880, o bien que son de carácter revocatorio, regulado por el artículo 61 de la mencionada Ley, esto último afirmado por los órganos de administración recurridos.

Sexto: Que, en relación al Decreto Exento N° E-308 de fecha 9 de agosto del año 2018, que dispone la ineficacia del Decreto Exento N° E-114 de 9 de marzo de 2018, y deja sin efecto la autorización de transferencia gratuita del inmueble fiscal objeto de esta acción. Esta decisión administrativa, tiene como fundamento que el acto que revisa, se dictó con incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley N° 19.253 "Establece Normas Sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena", esto al no contarse con el informe de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena sobre el mejor derecho que pudiera existir de otras comunidades indígenas, y, además, con infracción del Convenio N° 169 "Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", publicado mediante el Decreto Supremo N° 236 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 2008, infracción en que se fundamenta el acto impugnado. En este sentido, resulta útil señalar, en cuanto a las facultades de revisión de la administración, que el artículo 53 de la Ley N° 19.880, dispone, en lo pertinente, que: "Invalidación. La autoridad



administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.". Por estas razones, al ser el fundamento del acto de revisión una infracción de ley, el mismo tiene la naturaleza de ser un acto invalidatorio y regulado por el estatuto antes señalado.

Séptimo: Que, con lo relacionado, en la dictación del acto administrativo antes anotado, se incumplió con el requisito contenido en la norma precitada de realizar una audiencia previa para escuchar al interesado. Esto resulta concordante con los Oficios que le sirven de fundamento al acto referido, Ordinario N° 611 y N° 661, ambos emitidos por el Ministro de Bienes Nacional y dirigidos al Seremi de dicha cartera en la Región de la Araucanía, que los que se dispone invalidar el Decreto Exento N° E-114 de fecha 9 de marzo de 2018, en uso de las facultades establecidas en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

Octavo: Que, por otra parte, en relación a la Resolución Exenta N° 686, de fecha 26 de septiembre de 2018, que "Pone término a Postulación de Transferencia Gratuita por las razones que indica", esta se encuentra en la misma situación jurídica de la anterior, de ser una decisión invalidatoria, toda vez que el motivo de ineficacia en que funda la administración su revisión, es



precisamente por los mismos incumplimientos legales referidos en el motivo anterior, respecto de la Ley N° 19.253 "Establece Normas Sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena", y del Convenio N° 169 "Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes".

Noveno: Que, finalmente, en cuanto a la Resolución Exenta N° 683 de 26 de septiembre de 2018 que Pone término a Concesión de Uso Gratuito de Corto Plazo de Inmueble Fiscal lote "a " y "b", lugar Dunas de Moncul, comuna de Carahue, Región de La Araucanía y deroga Resolución Exenta N° E-20128 de 24 de noviembre de 2017, esta decisión administrativa, si bien refiere que se dicta en uso de las facultades establecidas en el inciso 5° del artículo 56 del Decreto Ley N° 1.939 del entonces Ministerio de Tierras y Colonización de 1977, lo cierto es que este acto de revisión se basa en los efectos causados por la dictación del Decreto Exento N° E-308, mismo que deroga el Decreto Exento N° E-114, dejando, con esto, sin efecto la autorización de transferencia gratuita del inmueble fiscal. En efecto, tanto en la parte expositiva de la Resolución en estudio y en sus fundamentos, se explicita que la decisión de revisión, se basa en la derogación del Decreto Exento N° E-114, por lo que para la autoridad administrativa la ineficacia de la resolución E-20128 de 24 de noviembre de



2017, se funda en que éste es contrario a derecho por haberse derogado el Decreto E-114, lo que se une a los fundamentos de mérito que se contienen en el mismo. En este sentido, al ser el fundamento del acto de revisión, principalmente, una infracción de ley, el mismo tiene la naturaleza de ser un acto invalidatorio, y por esto sometido al estatuto del artículo 53 de la Ley N° 19.880.

Décimo: Que, asentado lo anterior, el recurso de protección de garantías constitucionales, está consagrado como una acción cautelar, frente a una actuación arbitraria o ilegal que prive, amenace o perturbe alguna de las garantías que el constituyente ha protegido en el artículo 20 de la Carta Política, de tal suerte que al comprobarse los supuestos de la acción, procede brindar la medida que ampare al recurrente en sus derechos.

Undécimo: Que, si bien en su momento se discutió por la doctrina y jurisprudencia la procedencia de la referida potestad invalidatoria de la Administración, dicha cuestión fue dirimida con la dictación de la Ley N°19.880 que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de la Administración del Estado, los estatus que le son propios, si es por razones de legalidad o por mérito, oportunidad o conveniencia. En el primer caso se denomina invalidación y en el segundo, revocación. En efecto, conforme al artículo 53 de la referida Ley N° 19.880, la invalidación es procedente tanto de oficio como



a petición de parte, respecto de *"los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado"*.

Duodécimo: Que, en lo tocante a la audiencia del interesado, tal como acertadamente viene resuelto, esta debe realizarse para que el administrado pueda expresar lo pertinente, observándose el ejercicio de ciertas garantías procedimentales mínimas, a fin que constituya una instancia para que la recurrente pueda hacer valer todos los antecedentes de hecho y de derecho fundantes de su oposición a la invalidación.

En tal contexto, esta Corte ha señalado en reiteradas oportunidades que si la Administración ejerce su facultad de invalidación de sus actos, debe necesariamente oír al interesado, y esa audiencia constituye un requisito esencial para el ejercicio de dicha potestad, de manera que si no lo hace tal actuación se torna ilegal (a modo ejemplar, CS Roles N°16.843-2015, N°21.181-2015 y N°47.610-2016).

Décimo Tercero: Que, como puede observarse de lo actuado, la audiencia previa a que hace alusión el artículo 53 de la Ley N° 19.880 no se llevó a efecto, de manera que la actividad invalidatoria impulsada de oficio por la recurrida contravino lo dispuesto en la norma citada.

En otras palabras, si bien el órgano administrativo realizó un acto de su competencia, ejerció su potestad al margen de las formas legales, circunstancia que le resta



validez, tornándolo ilegal y vulnerándose con ello la garantía constitucional de la igualdad ante la ley - en cuanto se ha proporcionado a la recurrente un trato distinto de aquel que se ha entregado a otras personas que se han encontrado en una situación análoga.

De esta forma, las recurridas deberán instruir el correspondiente procedimiento que estimen procedente y la recurrente deberá estarse al resultado de éste y a las consecuencias que de él deriven.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte Suprema sobre la materia, **se confirma** la sentencia apelada de trece de junio de dos mil diecinueve, pronunciada por la Corte de Apelaciones de Temuco, **con declaración** de que se acoge el recurso de protección interpuesto por la Comunidad Indígena Mateo Nahuelpán, sólo en cuanto se dispone que el Ministerio de Bienes Nacionales deberá instruir el procedimiento pertinente respecto del Decreto Exento N° E-308, de fecha 9 de agosto de 2018, y que la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales de la Región de la Araucanía, deberá disponer lo mismo respecto de la Resolución Exenta N° 683 y la Resolución Exenta N° 686, ambas de fecha 26 de septiembre de 2018.

Se previene que el Ministro señor Muñoz estuvo por confirmar sin declaración alguna el fallo recurrido, por



cuanto al contrariar el ordenamiento jurídico las determinaciones impugnadas, estas carecen de validez, determinación adoptada por esta Corte Suprema en diferentes oportunidades.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Muñoz.

Rol N° 19.107-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., y Sr. Leopoldo Llanos S., el Ministro Suplente señor Raúl Mera M., y la Abogada Integrante Sra. Leonor Etcheberry C. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Ministro señor Mera por haber terminado su periodo de suplencia y la Abogada Integrante señora Etcheberry por estar ausente. Santiago, 01 de diciembre de 2020.





XXYGSXLGZB

En Santiago, a uno de diciembre de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

