

# INVALIDACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

*Eduardo Soto Kloss*

Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad de Chile y Universidad Católica de Chile

## INTRODUCCIÓN

Es un hecho indiscutible que una buena parte, y nada escasa, de nuestro Derecho Administrativo, más que emanar de la ley, arranca sus raíces de la jurisprudencia, sea contralora, sea judicial.

En el tema del acto administrativo ello es particularmente notorio si se tiene en cuenta la inexistencia de una ley general de procedimientos administrativos que norme por vía legislativa el punto; ha sido obra, en cambio, de la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, especialmente a partir de fines de la década de 1950, el ir asentando los principios y las nociones en esta materia y los alcances y efectos de las escasas disposiciones legales que la regulan. Y a partir de 1977, con el llamado recurso de protección, la jurisprudencia judicial ha venido a completar y perfeccionar el entendimiento del acto administrativo.

A mostrar este derecho jurisprudencial va dirigido el presente trabajo, derecho nacido de nuestra propia realidad y para satisfacer las necesidades de justicia —cuyo es el objeto del Derecho— de acuerdo con nuestra propia idiosincrasia jurídica y nuestras propias tradiciones.

Así también —volviendo al estudio de la jurisprudencia— se hace revivir el interés por el Derecho, tan disminuido por el frío dogmatismo del legalismo positivista o corrompido en sus bases por una pseudopura tecnología normativista. Y es que no existe mejor remedio para re-vitalizar dicho interés que estudiar y analizar la jurisprudencia; en ningún otro instante se unen de manera más nítida la teoría y la práctica, lo especulativo de la ciencia jurídica y el arte de su aplicación; como se ha dicho con precisión, “en ninguna otra fuente se aprende

mejor lo que el Derecho es”, y ello es natural, pues es en los tribunales donde mayormente se vive el Derecho y se concretan prácticamente su finalidad y su objeto, es decir lo justo, la *ipsa res iusta*<sup>1</sup>.

1. Sobre la estabilidad de los actos administrativos hablaba ya Humeus, especialmente al comentar el artículo 82 de la Constitución de 1833, en cuanto se refería al otorgamiento por parte del Presidente de la República de jubilaciones, retiros, licencias y montepíos a los servidores públicos, y siempre que fueren concedidos dichos beneficios con *arreglo a las leyes*<sup>2</sup>.

Y sobre todo Valentín Letelier<sup>3</sup>, al estudiar una cédula de retiro extendida por el Presidente de la República a un servidor público del orden militar, cuya modificación se solicitaba tiempo después por el beneficiario, dirá en un dictamen de 1894 que

“es un error vulgar el creer que  
“ todos los actos del gobierno son  
“ esencialmente revocables. De los  
“ decretos que el Poder Ejecutivo  
“ expide, sólo son revocables, en  
“ mayor o menor grado, aquellos que

<sup>1</sup> L. DIEZ-PICAZO, *La doctrina de los actos propios*. Bosch. Barcelona. 1963, 11-12; Cicerón, *Pro Sextio* 42.92.

<sup>2</sup> *La Constitución ante el Congreso* (2 vol.). Impr. Cervantes. Santiago de Chile, II (2ª ed. 1891) 89-96 (undécima atribución del art. 82); expone su opinión en pp. 92-94 luego de referir algunos casos ocurridos en el pasado (pp. 89-91).

<sup>3</sup> *Dictámenes*. Impr. La Ilustración. Santiago de Chile. 1923, dictamen de 17.4.1894, pp. 75-76.

“ miran al interés general, a la reglamentación de las leyes o de los servicios públicos, etc. . . ; los actos del gobierno dejan de ser actos de un poder político, semejan más bien actos de un poder judicial, cuando miran al interés particular; y si no se les quiere convertir en medios de persecución contra los adversarios y en medios de favoritismo para los parciales, se debe mantener en principio su inmodificabilidad . . . ¿Qué estabilidad tendrían aquellos derechos particulares que se goza en virtud de declaraciones del Poder Ejecutivo si a cada cambio ministerial quedaran expuestos a revisiones o modificaciones? . . . Cree el infrascrito que se pueden modificar aquellos decretos cuando el Supremo Magistrado no ha conocido todos los hechos que han debido servirle de base para hacer sus declaraciones.”

Sobre la nulidad de los actos administrativos dictados en contradictoriedad a la Constitución o a las leyes había igualmente claridad, ya que debían ser ellos desconocidos en su validez desde que eran nulos (art. 160 de la Constitución de 1833) y los tribunales prescindían de ellos cuando se reclamare de su aplicación<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Vid. HUNEEUS *cit.* II 381-384: “En cuanto a los decretos que el Ejecutivo dictare, arrogándose atribuciones propias de otros Poderes, invadiendo atribuciones ajenas, limitando las garantías individuales, ofendiendo algún derecho, o, en general, violando la Constitución o las Leyes, no es menester que su nulidad sea declarada expresamente por alguna autoridad pública. No Basta, como lo hemos dicho ya en otra parte [pp. 39 ss. y 211 ss.], que los Tribunales, como lo han hecho más de una vez, prescindan de ellos, cuando se reclamare su aplicación y los dejan virtualmente sin efecto alguno. En verdad, aquello que es nulo ningún efecto debe producir. Negar, pues, sus efectos, a una medida, es declarar vir-

2. Pero acerca del deber jurídico de la Administración de retirar los actos administrativos que hubiere dictado en contravención a la Constitución — a las leyes, sólo aparecerá el desarrollado con amplitud — a mi conocimiento, según lo investigado — en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, y ello especialmente a raíz de las *Primeras Jornadas Chileno-Uruguayas de Derecho* celebradas en 1958, en la ciudad de Montevideo<sup>5</sup>. De acuerdo con la termi-

“ tualmente la nulidad a que se refiere “ la parte final del artículo 160 de “ nuestra Constitución . . . ” Vid. también II 46-47 donde se insiste en la misma idea: “ . . . y sucede frecuentemente que “ los Tribunales, como llamados a fallar “ los pleitos conforme a las leyes y no “ con arreglo a los decretos del Ejecutivo, cuando éstos no guardan conformidad con aquéllas, los dejan sin aplicación y los consideran como letra muerta . . . La Corte Suprema ha prescindido de tales decretos, resolviendo casos concretos sometidos a su decisión”. En igual sentido II 95 y 213-214. Vid. para igual sentido que posición de Huneeus respecto de la nulidad de los actos administrativos, y en aplicación ya de la Constitución de 1925, el criterio del Contralor General de la República Sr. H. Mewes, 60 años más tarde, en *Dic-tamen* 22.042 (10-7-1950) que hemos transcrito en nuestro *La toma de razón y el poder normativo de la Contraloría General de la República*, en La Contraloría General de la República. 50 años de vida institucional (1927-1977). Fac. de Derecho. Univ. de Chile. Santiago de Chile. 1977, 174, nota 30. *Sobre los orígenes del art. 160 de la Constitución de 1833* vid. nuestro trabajo homónimo en Libro Homenaje al Prof. Alamiro de Avila (en prensas).

<sup>5</sup> Vid. en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Montevideo) 1959 Nos. 1-2 (enero-junio 1959) 309-351 y 380-381; en la Revista de Derecho Público (Santiago de Chile) N° 1 (1963) 5-14, el Prof. uruguayo Barbé Pérez publica *El poder de revocar los actos administrativos*, donde esclarece esta terminología.

nología allí recomendada —para unificar el lenguaje doctrinario— la acción de retirar la Administración sus actos administrativos antijurídicos se denominará como “invalidación”, a fin de distinguirla de otras variedades, tales como la revocación o la caducidad.

Esta terminología aparecerá expuesta —contrastando las distintas figuras del retiro de los actos administrativos por parte de la misma Administración— ya en 1966, por medio del *Dictamen* 89.271 (22-11-1966); dice éste en su parte pertinente:

“El problema planteado... merece... algunas consideraciones de tipo general que permitan esclarecer las circunstancias en que un acto administrativo (decreto o resolución) puede ser dejado sin efecto legítimamente, y a su vez permita determinar la naturaleza de los derechos adquiridos por los administrados frente a la derogación o retiro de tales actos.  
“Las decisiones de la autoridad administrativa contenidas en los decretos y resoluciones se pueden dejar son efecto mediante la emisión de un acto administrativo posterior de contrario imperio (resolución o decreto que los derogue) principalmente por tres causas: a) por ilegalidad; b) por

“el incumplimiento de una obligación prevista por la ley o por el propio acto, cuya sanción específica es la extinción del mismo, y c) por ser contrarios al interés público en general o específicamente de la entidad emisora del acto. Estos tres principales modos de extinción de las decisiones de la autoridad dan origen respectivamente a las instituciones jurídicas de la invalidación, de la caducidad y de la revocación.

“La invalidación... consiste en la extinción de un acto administrativo emitido con violación del derecho objetivo (Constitución, ley, reglamento, etc.)...”

3. ¿Cuál ha sido la formulación que ha hecho la Contraloría General de la República acerca de la invalidación?

Sobre el punto, debe señalarse de inmediato que ha habido una evolución bien marcada en las soluciones jurisprudenciales que la Contraloría General de la República ha dado en la materia y que va desde una posición puramente formalista —y claramente *pro administratione*— hasta otra en que se percibe el problema en todo su contexto, primando en su visión los principios constitucionales y los derechos fundamentales, y en una perspectiva sustancialista del Estado de Derecho. Veámosla en sus aspectos básicos.

3.1. En 1959 la Contraloría General de la República plantea la invalidación como principio sin excepción, sosteniendo que la ilegalidad —en que ha incurrido la propia Administración al dictar un acto administrativo en contravención a Derecho— no crea derechos, ni siquiera respecto de terceros de buena fe.

En efecto, el *D. 14.073* (12-3-1959) afirma que

“Los decretos son por regla general “revocables” de modo que la mis-

---

Resulta natural que ello haya aparecido tan tardíamente, ya que como principio jurídico lo natural aparece precisamente lo contrario, vale decir que “nadie puede ir válidamente contra sus propios actos” (*adversus factum suum quis venire non potest*), o como dirá Azo de Bolonia *venire contra factum proprium nulli conceditur*, ya que como bien dice Díez-Picazo (*ob. cit.* 60) dicha regla supone “una falta de probidad (*improbitas*) y un resultado objetivamente injusto al permitir que en determinados casos una persona altere su posición o se contradiga consigo misma en perjuicio de otra”; este autor estudia los antecedentes romanos y medievales del principio en pp. 22-42 y 43-60, respectivamente, como asimismo la doctrina inglesa del *estoppel* en 61-85.

---

<sup>3</sup> Hemos criticado esta distinción entre *invalidación* y *revocación* por carecer de lógica (ya que la segunda no viene a ser sino una antijuridicidad sobrevenida del acto administrativo por

“ma autoridad que los dictó puede  
 “derogarlos o modificarlos, ya sea  
 “por razones de conveniencia o por  
 “adolecer de un vicio de ilegalidad;  
 “la revocabilidad tiene una excep-  
 “ción: no pueden ser derogados  
 “aquellos decretos en cuya virtud

“particulares han adquirido dere-  
 “chos de orden patrimonial de los  
 “cuales esas personas no pueden ser  
 “privadas sino en virtud de una  
 “expropiación. No obstante, aun  
 “estos decretos de interés particular  
 “pueden ser modificados o dejados  
 “sin efecto cuando adolecen de un  
 “vicio de ilegalidad, pues la autori-  
 “dad administrativa tiene la facul-  
 “tad y aun la obligación de resta-  
 “blecer el imperio de la ley,  
 “revocando sus propios actos cuan-  
 “do advierte que son irregulares”<sup>7</sup>.

cambio de circunstancias, sean de hecho o de derecho) en nuestro *La extinción de los actos administrativos y la potestad revocatoria de la Administración* (algunas nociones elementales), Apuntes de clase (Univ. de Chile. Fac. de Derecho, ed. mimeogr.) 1983, pp. 6-7, y antes en *El decreto de insistencia ¿es conforme al ordenamiento constitucional?* en Estudios Jurídicos vol. 2 (1973), N<sup>os</sup>. 1-2, pp. 434-435, o en RDP 15 (1974) nota 38 (p. 77), en *La toma de razón* cit. 181-188 y también en *La ejecución del acto administrativo* (suspensión y revocación), en *El derecho administrativo latinoamericano*. Colombiana de Impresos. Bogotá. 1978, 88-118. Y es insostenible lo dicho en 1959 por la Contraloría, por cuanto los actos administrativos se dictan para producir efectos jurídicos y esos efectos —sean beneficios o cargas— ingresan al patrimonio de sus destinatarios (beneficiarios o afectados) y desde que ingresan devienen adquiridos y, por tanto, protegidos por el derecho de propiedad constitucionalmente reconocido y amparado y, en consecuencia, ya no cabe el ejercicio de la potestad revocatoria y, por ende, esos efectos jurídicos son intangibles, salvo que medie —y siempre que sea jurídicamente posible, pues no siempre lo es— la correspondiente expropiación y en las condiciones que la Constitución la ha estatuido. Sólo cabrá la revocación de un acto administrativo en la medida que no haya producido derechos adquiridos y eso será excepcionalmente, ya que la inmensa mayoría de los actos administrativos que dicta la Administración los producen, pues que para eso, precisamente, es que se dictan. Por ello es enteramente falsa la afirmación de este Dictamen en orden a que los decretos son *por regla general* revocables; Letelier ya en 1894 calificaba tal afirmación de *error vulgar* según veíamos en el texto (párrafo 1).

3.2. Este predicamento contralor fue sostenido por varios años; sin embargo no podía subsistir más, ya que implicaba desconocer lisa y llanamente no sólo la buena fe de los terceros, enteramente ajenos a los errores de la Administración, sino, además, cargar a los administrados con las actuaciones torpes o negligentes de la autoridad, única responsable de haber actuado de modo antijurídico al dictar un acto administrativo contraviniendo el Derecho<sup>8</sup>. Así es como en 1969 la Contraloría establecerá la que sería su posición en el futuro —inalterada en el principio— al afirmar en su D. 24.049 (23-4-1969) que

“la invalidación puede verse limita-  
 “da por la necesidad de mantener  
 “situaciones jurídicas que se produ-  
 “cen como consecuencia de esas  
 “actuaciones ilegítimas, por cuanto  
 “no pueden desconocerse los efec-  
 “tos derivados de esos actos defec-  
 “tuosos, particularmente cuando  
 “ellos alcanzan a terceros y se han  
 “creado bajo el amparo de la pre-

<sup>7</sup> En igual sentido v.gr. D 74.836 (17-12-1959), 57.668 (20-10-1962), 45.899 (29-7-1963), 84.433 (23-12-1963), 49.825 (22-7-1964), 11.881 (16-2-1965), 7.091 (26-1-1967).

<sup>8</sup> Implicaba ello, por parte de la Administración, una vulneración demasiado grosera del antiquísimo principio jurídico conocido como *nemo auditur propiam turpitudinem allegans* (recogido por Justiniano en el *Codex* (8.55.4), también en *Digesto* 12.5).

“sunción de legitimidad que deriva  
“de haber sido tomado razón”<sup>9</sup>.

En otros términos, a partir de 1969 la Contraloría General de la República reconoce la improcedencia jurídica de la invalidación —por parte de la Administración— de actos administrativos anteriores dictados en contravención a Derecho si éstos han producido efectos adquiridos en terceros.

3.3. Ello será completado de modo expreso por el D. 16.506 (15-3-1971), al hacer mención de un requisito indispensable para que sea improcedente la invalidación en tales situaciones adquiridas, cual es la exigencia ineludible de que esos terceros se encuentren en buena fe. Dice en su parte correspondiente:

“La autoridad administrativa se  
“encuentra en el deber de invali-  
“dar sus actos emitidos con viola-  
“ción de las normas preestablecidas,  
“ya que existe un interés general  
“en el restablecimiento del orden  
“jurídico alterado por actos que  
“adolecen de vicios y que, por con-  
“siguiente, afectan la regularidad  
“del sistema positivo; con todo, este  
“organismo no puede dejar de  
“reconocer la existencia de límites  
“virtuales de la potestad de inva-  
“lidación, cuyo desconocimiento

<sup>9</sup> En igual sentido D 67.420 (22-10-1969), que establece que si bien corresponde a la misma Administración dejar sin efecto sus medidas ilegales o basadas en presupuestos anómalos, aun cuando hayan sido cursadas sin objeciones por la Contraloría, para así restablecer el orden jurídico alterado por esos actos, tal invalidación se encuentra limitada “por la necesidad de mantener las situaciones jurídicas que se producen como consecuencia de esas actuaciones ilegítimas, por cuanto no pueden desconocerse los efectos derivados de esos actos defectuosos, particularmente cuando ellos alcanzan a terceros y se han creado bajo el amparo de la presunción de legitimidad que deriva de la circunstancia que el acto irregular fue objeto del trámite “de toma de razón”.

“atentaría contra principios elemen-  
“tales de seguridad en las relaciones  
“jurídicas. Dentro de estas limitacio-  
“nes Contraloría advierte la conve-  
“niencia de proteger a personas  
“que han actuado de buena fe y  
“mantener la estabilidad de las si-  
“tuaciones jurídicas que revisten el  
“carácter de concretas”.

A partir de aquí será ininterrumpida la serie de dictámenes en la misma línea, recaídos en su gran mayoría en situaciones jurídicas referentes a funcionarios públicos, v.gr., nombramientos, ascensos, expiración de funciones, fuero maternal, etc., sin perjuicio de incidir también en actos administrativos de otro tipo como los bilaterales llamados propiamente “contratos administrativos”, v.gr., en convenios de traspasos de establecimientos educacionales<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Vid. v.gr. D 24.049 (23-4-1969) donde se dice que “no cabe invalidar ascenso ya tramitado, porque la medida significaría suprimir los efectos producidos en el tiempo intermedio y que han alcanzado a terceros” (aplicando D 24.192/1960 y 12.177/1969); D 67.420 (22-10-1969) que afirma “en consecuencia, encasillamiento de técnicos ayudante... del Servicio de Impuestos Internos no puede ser modificado... considerando, además, que ha traído consigo los resultados que la ley atribuye a tal medida y que guardan relación con los desplazamientos de otros funcionarios originados en el desconocimiento del mejor derecho de la peticionaria” (aplicando D 25.649/67, 56.630/67 y 24.049/69); sobre encasillamiento vid. también D 44.977/1974; D 57.499 y 58.055/1971 sobre ascensos; particularmente claro sobre ascensos ilegales es el D 17.056/1981: “no es posible rectificar la promoción referida por que, no obstante que los ascensos pueden excepcionalmente ser invalidados por la misma autoridad que los ha dispuesto cuando adolecen de un vicio de ilegalidad o descansan en antecedentes irregulares, no pueden ser dejados sin efecto ni siquiera por tales causas, cuando ellos han producido todas sus con-

De acuerdo, pues, con la jurisprudencia de la Contraloría General de la República —y ello ya desde 1969 bien establecida y asentada— la autoridad administrativa se encuentra en la obligación de ajustar sus decisiones a las normas que regulan las materias que en

---

“secuencias legales respecto de terceros”. Incluso sobre contratos de traspasos de establecimientos que han recaído en escuelas básicas no comprendidas en el territorio jurisdiccional de la respectiva municipalidad, la Contraloría ha señalado en su D 39.212/1982 que “los efectos de la invalidación no pueden alcanzar al personal traspasado mediante aquellos convenios ni tampoco a terceros que procedieron en la certeza que el perfeccionamiento de los contratos se ajustaba a Derecho, ni a los actos celebrados durante la vigencia de esos acuerdos, por cuanto el error de la Administración no puede afectar a quienes actuaron ante ella de buena fe y en el convencimiento de proceder dentro de un ámbito de legitimidad”. En igual sentido D 12.513 (5-10-1984): “no resulta procedente invalidar ni aún los actos administrativos irregulares cuando éstos han dado nacimiento, en el tiempo intermedio, a situaciones jurídicas diversas que no es posible desconocer cuando sus efectos alcanzan a terceros, como ocurre con los ascensos, más aún si se considera que vencido el plazo para impugnarlos, los escalafones adquieren carácter de inamovibles”; y recientemente, D 11.177 (4-5-1988): “Si bien es efectiva la defectuosa promoción de que da cuenta la ocurrente, no es posible innovar en ella en la actualidad, toda vez que reiterados pronunciamientos de esta Oficina, entre otros los dictámenes N<sup>os</sup>. 17.056, de 1981, y 12.513, de 1984, han concluido que no procede la invalidación de actos administrativos irregulares cuando éstos han producido todos sus efectos legales respecto de terceros como ocurre con los ascensos, lo cual en todo caso no impide que a futuro se implementen las medidas pertinentes tendientes a subsanar cabalmente la situación que afecta a la interesada”. En

ellas recaen<sup>11</sup>, correspondiéndole a la misma Administración dejar sin efecto sus medidas ilegales o basadas en presupuestos anómalos o en que se ha incurrido en errores de hecho que afecten sus presupuestos jurídicos, aun cuando ellas hayan sido cursadas sin objeción por la Contraloría, para así restablecer el orden jurídico quebrantado por esas determinaciones. Pero, ello no obstante, la invalidación de los actos irregulares de la Administración resulta improcedente por la necesidad de mantener las situaciones jurídicas que se han producido como consecuencia de esas actuaciones ilegítimas, por cuanto no pueden desconocerse los efectos derivados de estos actos defectuosos, particularmente cuando ellos alcanzan a terceros de buena fe, respecto de los cuales dichos actos han hecho surgir verdaderos derechos con consecuencias patrimoniales y que se han creado bajo el amparo y en el convencimiento de proceder dentro de un ámbito de juridicidad, no pudiendo, en consecuencia, afectarles los errores cometidos por la Administración<sup>12</sup>.

4 A partir de 1977<sup>13</sup> también la justicia ordinaria ha tenido ocasión, y no de modo infrecuente, de tratar la materia de la invalidación de los actos administrativos que dicta la Administración

---

fin, D 15.607/1986 sobre reincorporación de funcionario ilegalmente exonerado: “... en virtud del principio de seguridad en las relaciones jurídicas, la invalidación del decreto de exoneración no podía afectar la situación constituida en el tiempo intermedio”.

<sup>11</sup> Y ello en virtud del principio de juridicidad (art. 4<sup>o</sup> de la Constitución de 1925 y hoy arts. 6<sup>o</sup> y 7<sup>o</sup> de la Constitución de 1980).

<sup>12</sup> Es lo que resulta de manera armónica de los D 67.420/69, 16.506/71, 39.212/82, 6.017/87 y 11.177/88, ya citados.

<sup>13</sup> Con la dictación por parte de la Corte Suprema del Auto Acordado sobre tramitación del recurso de protección (Diario Oficial 2-4-1977), ordenado por el art. 2<sup>o</sup> inciso 2<sup>o</sup> del Acta Constitucional N<sup>o</sup> 3 (DL 1.552, de 13-9-1976).

y sus órganos, sean éstos centralizados o descentralizados.

En efecto, al establecerse por el Acta Constitucional N° 2, art. 2° inciso 1°, el posteriormente llamado *recurso de protección* y otorgar esta acción procesal ante el agravio producido a un sujeto ("El que...") por un tercero (quienquiera que sea, si particular o autoridad, pública o privada), por medio de un "acto u omisión ilegal o arbitrario", de inmediato aparece que ese "acto", obviamente, puede emanar de la autoridad administrativa estatal, del Estado/Administrador en cualquiera de las personas jurídicas que lo conforman o constituyen<sup>14</sup>.

Ese acto —que aquí nos interesa— no es otro que el acto administrativo que invalida uno anterior, precedente, en razón de estimar su autor (una autoridad administrativa, más precisamente un órgano administrativo dotado de potestades jurídicas normativas) que adolecía de antijuridicidad, en la que se había incurrido en su dictación, vicio que lo torna jurídicamente nulo (art. 7° de la Constitución)<sup>15</sup>.

¿Cuál ha sido la visión que la justicia ordinaria, a través de sus tribunales superiores (Cortes de Apelaciones y Corte Suprema), ha tenido de la invalidación? ¿Qué principios ha establecido? ¿Es posible afirmar una verdadera jurisprudencia en la materia? Veamos cada uno de estos puntos.

4.1. Ya desde los inicios del recurso de protección ha establecido la Corte Suprema como principio inmovible el

que no le es posible a la Administración y a sus órganos invalidar sus resoluciones o actos que han producido efectos jurídicos para sus beneficiarios de buena fe, aun en el supuesto de que se hubiere incurrido en error por parte de la autoridad al dictarlas, pues a raíz de ellas éstos adquieren derechos que incorporan a su dominio y se encuentran, por ende, amparados por la propia Constitución (art. 19 N° 24) y protegidos por ella a través del recurso de protección (art. 20 inciso 1°).

Esta sabia doctrina, la Corte Suprema la ha afirmado desde antiguo, y ya la sostiene en *Mitsui* (1981<sup>16</sup>) donde sus-  
tenta que

"no puede imputarse a quien ha cumplido sus obligaciones el carácter de perjudicado con hechos que se desarrollaron en la órbita del organismo estatal, que es al que corresponde perseguir las responsabilidades pertinentes" (consid. 11°)<sup>17</sup>.

En 1984 lo reiterará en *Bernal Johnson*<sup>18</sup> y en *Retamales Gómez*<sup>19</sup>, casos en que la Corte Suprema ha dejado sin efecto resoluciones administrativas que invalidaban actos administrativos anteriores por los cuales se reconocían y concedían jubilaciones a funcionarios que se alejaban del servicio, estimando que había error en su otorgamiento; ha dicho el Tribunal Supremo:

<sup>16</sup> Revista de Derecho y Jurisprudencia, t. 78 (1981), 2.5, 83-90.

<sup>17</sup> Criterio reiterado en varios fallos del mismo año: vid. v.gr., *Cobre Cerrillos*, *Sociedad Textiles Artela*, *Lassen Abuabda*, etc. (citados en nuestro *El recurso de protección*. Edit. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1982, pp. XIX-XXIII y 577-582). También en *Becerra Cuadra* (RDJ), t. 79 (1982), 2.5, 95-101) ha tenido ocasión la Corte Suprema de afirmar igual principio, en relación con la importación ya afinada de un vehículo e ingresado éste al derecho de dominio del beneficiario.

<sup>18</sup> RDJ, t. 81 (1984), 2.5, 5-8.

<sup>19</sup> RDJ, t. 81 (1984), 2.5, 235-238.

<sup>14</sup> V.gr., Fisco, instituciones, empresas estatales, Municipalidades, Fondos personificados, etc.; vid. sobre el punto nuestro, *La Administración del Estado, un complejo de personas jurídicas*, en Gaceta Jurídica N° 73 (1986), 16-23.

<sup>15</sup> En la casuística que veremos suele darse también el caso que es un órgano de control o fiscalización, tal la Contraloría General de la República, una Contraloría Regional y sobre todo una Superintendencia (v.gr., de Seguridad Social) quien obliga a la autoridad administrativa a dejar sin efecto —invalidándolo— un acto suyo contrario a Derecho, dictado en su contravención.

“es inconcuso que un decreto de jubilación, tramitado legalmente, representa un crédito en favor del funcionario jubilado, que por poseer todas las características del dominio se incorpora a su patrimonio.”

Por ello, un acto administrativo posterior que lo invalida —aun si pretende la Administración que hubo error de su parte al dictarlo— es ilegal y, además, arbitrario, pues carece en tal caso la autoridad de potestades jurídicas revocatorias<sup>20</sup>.

En 1985 volverá la Corte Suprema sobre el punto en *Transcontainers S.A.*<sup>21</sup> donde dicese que

“las alegaciones esgrimidas por los funcionarios recurridos en su informe, acerca del error en que se habría incurrido [por su parte] al estimar suficiente el pago que motivó el acuerdo transaccional, de ninguna manera justifican la actuación que se censura, puesto que el marco legal para proponerlas no podía ser otro que el procedimiento jurisdiccional idóneo para obtener la nulidad o rescisión de la transacción... Sin embargo, el agente administrativo, en vez de optar por la vía jurisdiccional, decidió en forma unilateral desconocer la transacción legalmente acordada, obrando al margen del Derecho, de una manera esencialmente fáctica” (consid. 14).

Y en 1987 también volverá sobre el punto donde tendrá la Corte Suprema ocasión de reiterarlo en *Copter Oltman*<sup>22</sup>, dejando sin efecto una retención de cuotas de ahorro que unilateralmente había dispuesto la autoridad administra-

tiva de vivienda respecto de una persona no asignataria de los beneficios de un determinado estatuto jurídico (DFL 2/1959) y que por error aquella autoridad había admitido indebidamente para aplicarlas a un tercero asignatario.

Pero, también ahora, en 1988 y recientemente, sólo unos meses atrás, la Corte Suprema reafirma este principio y de modo patente. En *Pizarro Zúñiga* y luego en *Torrejón Álvarez*<sup>23</sup>, ambos de marzo pasado, ha expresado que al pretender la autoridad administrativa

“después de conceder y reconocer un beneficio legalmente procedente, rectificarlo a través de otro acto posterior, disminuyéndolo sustancialmente, resulta una medida arbitraria al perturbar y privar en el legítimo ejercicio de su derecho de dominio sobre el indicado beneficio, y por tanto, se hace necesario restablecer el imperio del Derecho amagado por la actuación de la autoridad recurrida, tal como ha sido solicitado en estos autos” (consid. 4º de *Torrejón Álvarez*, cit.).

4.2. Por el contrario, si ha habido mala fe por parte del beneficiario de un acto administrativo, acto que posteriormente es invalidado por la propia Administración al advertir el vicio en que se había incurrido en el acto precedente, aparece enteramente procedente tal invalidación, ya que es principio inconcuso de derecho que nadie puede beneficiarse de su propio dolo o mala fe, desde que el fraude todo lo corrompe (*fraus omnia corrumpit*).

Es así como en *Luttges Knack*<sup>24</sup> ha dicho clarísimamente el tribunal (consid. 8º), luego de señalar que el recurrente “no pudo desconocer la situación” que le impedía obtener un beneficio (ser nombrado en un cargo público), que él “no puede, por tanto, beneficiarse de su evidente dolo o mala fe”, ya que además de ser la ley presumiblemente conocida, la misma calidad que detentaba

<sup>20</sup> La invalidación la hacía la autoridad administrativa cumpliendo dictámenes de la Superintendencia de Seguridad Social: vid. la exposición de los hechos de esos fallos.

<sup>21</sup> RDJ, t. 82 (1985), 2,5, 216-225.

<sup>22</sup> RDJ, t. 84 (1987), 2,5, 82-85.

<sup>23</sup> RDJ, t. 85 (1988), 2,5, 61-61.

<sup>24</sup> RDJ, t. 81 (1984), 2,5, 229-232.

conducía a sostener que no podía menos que conocer, y perfectamente, las normas violadas por su conducta.

Y recientemente, en *Campaña Aycinema*<sup>25</sup> ha sido rechazado un recurso de protección deducido en contra de un acto administrativo invalidatorio, por ser éste ajustado a Derecho desde que el acto originario había sido dictado sobre la base de un error de hecho conocido por el recurrente, error al cual éste mismo indujere a la Administración con declaraciones no ajustadas a la realidad. Dice al efecto el tribunal de la instancia (consid. 7º):

“Que fluye de lo expresado que la pensión a que alude el recurrente, otorgada por los decretos... fue otorgada por un evidente error, conocido por el recurrente, puesto que a la data de su concesión no detentaba éste la condición esencial para obtenerla de imponente de la institución que se la concedió, puesto que era imponente de la AFP Provida “S.A.”

Y agrega su consid. 9º:

“... el presunto beneficiario no reunía la condición primordial de imponente de la institución que le otorgara la pensión pretendida, hecho conocido por éste, quien al reincorporarse en la nombrada Caja de Previsión el año 1982, en virtud del artículo 3º de la Ley 6.032, negó haber hecho imposiciones en otra Caja u organismo similar (declaración jurada de fs. 25) con lo cual no le informó la opción que efectuara por el nuevo sistema de pensiones a contar de junio de 1981, haciendo incurrir en el error anotado al organismo de previsión recurrido”.

Para concluirse en su consid. 11º que:

“... debe concluirse que al dejarse sin efecto el decreto de jubilación, dictado por error, que hiciera incurrir a la institución previsional el propio recurrente, no ha conseguido lesionarse el derecho de propiedad que se alega, que en esta ocasión no ha logrado adquirirse por no haber seguido nacer en el patrimonio del recurrente”<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Ya en *Prat Echaurren* (RDJ, t. 78 (1981), 2.5, 280-281) se había sentado la doctrina en cuya virtud era ajustada a Derecho una resolución invalidatoria de una precedente ilegal por la cual se había autorizado el estacionamiento de vehículos en un pasaje privado, en circunstancias que por acuerdo expreso de todos los comuneros se había decidido destinarlo al uso exclusivo de peatones. Al haber autorizado el Municipio de Santiago el uso de ese pasaje para estacionamiento de vehículos, aunque fuera sólo para los comuneros, la autoridad se extralimitó en sus atribuciones; de allí que al derogar ésta dicho acto ilegal “no ha hecho otra cosa —dice el fallo del tribunal de la instancia (consid. 2º)— sino adecuar a los preceptos legales una resolución ilegal que había decretado, por lo que su acititud no sólo no es ilegal sino que está ajustada a Derecho, pues repone las cosas a su justo estado”, rechazando el recurso de protección deducido por los beneficiarios del acto ilegal, quienes —parece obvio— como comuneros conocían o debían conocer el acuerdo de los dueños del pasaje privado que prohibía todo otro uso no peatonal y que seguramente han debido sorprender —tal vez— a la autoridad municipal al obtener una autorización a todas luces ilegal, por contravenir un acuerdo contractual.

Recientemente, en *Bravo Vega* (C. Apelaciones de Concepción 19-5-1988, rol 7.072, confirmada por la Corte Suprema el 1º-6-1988, rol 12.576) se ha rechazado una protección planteada por la recurrente en contra de un acto administrativo invalidatorio que dejaba sin efecto uno anterior, por el cual se le designaba directora subrogante de un consultorio urbano de Salud, traspasado

<sup>25</sup> Corte de Apelaciones de Valparaíso 25-8-1988, rol 350-88, confirmado por la Corte Suprema el 26-9-1988 (Rol 13.123).

Y es que aparece evidente, incluso a la luz de la razón puramente natural, que quien pone la causa para que la Administración yerre al adoptar una determinada decisión, porque omita antecedentes o aporte datos falsos que ella debe conocer para emitir un acto administrativo válido en Derecho, no puede alegar ni derecho alguno pretendidamente adquirido a raíz de ese acto viciado, ni mucho menos oponerse a que éste sea invalidado por la propia Administración cuando ésta advierte el error a que fuera inducida. Ya el Medievo, siempre tan sabio en materias de Derecho, eleva a principio fundamental el que *fraus omnia corrumpit*, como una manera de sancionar a quien pretende engañar a otros para obtener algún beneficio que no le corresponde, pues ello es un típico modo de proceder injusto, ya que se pretende obtener precisamente algo que no le es debido, que no le es suyo y a que no tiene, por ende, derecho.

4.3. Conforme a lo que hemos venido exponiendo referente a la jurisprudencia judicial aparece claro que:

---

a una Municipalidad. La actora alegaba violación de su derecho de propiedad adquirido sobre el cargo para el cual fue designada, sólo que dicho cargo no estaba consultado en la planta esquemática del Servicio y, además, según expresa disposición de la ley (Estatuto Administrativo (DFL (H) 338, de 1960, art. 23) la subrogación no requiere de decisión u orden de la autoridad para que opere, pues procede por el solo ministerio de la ley respecto del empleado que sigue en el escalafón de mérito del mismo Servicio, quien pasa a ocupar la plenitud de sus funciones cuando quien sirve el cargo se encuentra impedido de ejercerlo por el término que al efecto señala. Una tal invalidación deja sin efecto un acto administrativo precedente ilegal, además de inoficioso; y que no había hecho nacer tampoco derechos adquiridos, pues la pretendida beneficiaria del acto originario no podía menos que saber que dicho nombramiento no tenía asidero jurídico alguno desde que no existía el cargo para el cual se la designaba.

— los errores de la Administración sólo la afectan a ella, jamás pueden afectar a terceros, a menos que éstos hayan puesto la ocasión de aquéllos, induciendo a error a la autoridad;

— los terceros de buena fe que han adquirido derechos en razón de actos administrativos viciados se encuentran protegidos y amparados por el derecho de propiedad que les reconoce el art. 19 N° 24 de la Constitución Política de la República y que les asegura su art. 20 inciso 1°. En tal caso, resulta jurídicamente improcedente el ejercicio de la potestad invalidatoria por parte de la Administración, pues carece de ella;

— si la Administración estima que hubo error de su parte al dictar un determinado acto administrativo —porque v. gr. interpretó mal el Derecho aplicable, aplicó al caso disposiciones distintas a las pertinentes, calificó erradamente el hecho, no adoptó la decisión más adecuada o proporcionada a los antecedentes fácticos, contó con antecedentes incompletos, etc.— y ha habido buena fe por parte de los terceros beneficiarios del citado acto, no puede ella proceder a su invalidación, como veíamos, pues carece en tal caso jurídicamente de una autotutela declarativa, atendido que la tutela del ordenamiento jurídico corresponde al juez y no a la Administración en nuestra Constitución republicana, cuando aquél ha sido quebrantado<sup>27</sup>. De allí que la autoridad administrativa deba recurrir ante los tribunales y a un procedimiento jurisdiccional idóneo para obtener la declaración pertinente, en un contradictorio, acerca de la juridicidad o antijuridicidad del acto administrativo que ella pretende contrario a Derecho;

---

<sup>27</sup> Y ello ya desde 1833 (Constitución, art. 108), pues resolver las contiendas o litigios entre dos o más sujetos corresponde “exclusivamente” a los tribunales de Justicia, y de manera expresa se ha prohibido esta función tanto al Presidente de la República como al Congreso Nacional, es decir, tanto a la autoridad gubernativo-administrativa como a la autoridad legislativa (art. 73 inciso 1° de la actual Constitución).

— y es más: desde que hay derechos adquiridos por parte de terceros de buena fe, queda desasida de la materia la autoridad administrativa si se ha recurrido a la Justicia, pues desde que conoce ésta del asunto sólo cabe al juez pronunciarse acerca de ella, agotándose, además, por esta vía, toda posibilidad a la Administración de volver sobre sus propios actos<sup>28</sup>.

### Conclusiones

De acuerdo con lo que hemos expuesto y en conformidad con el derecho jurisprudencial que regula esta materia de la invalidación de los actos administrativos, resulta lo siguiente:

1 El principio de juridicidad que establece la Constitución vincula directamente a los órganos del Estado, quienes deben someter su acción a ella y a las normas dictadas en su conformidad. La infracción a ello genera las sanciones que determina la ley (art. 6º) y la propia Constitución se encarga de disponer —ya desde 1833— la nulidad del acto dictado en su contravención (art. 7º inciso 3º).

2 Los órganos de la Administración que han dictado actos administrativos en contravención a la Constitución y a las leyes y que, en consecuencia, son nulos, deben retirar del ordenamiento esos actos contrarios a Derecho, dictando al efecto otro acto que los derogue o deje sin efecto, invalidándolos, restableciendo así dicho ordenamiento quebrantado.

3 Sin embargo, es jurídicamente impropio el ejercicio de tal potestad

invalidatoria por parte de la Administración si el acto administrativo ilegal ha producido efectos y ellos han ingresado al patrimonio de terceros de buena fe, ya que los errores de la Administración deben ser soportados por ella misma y jamás ser cargados a terceros enteramente ajenos a su torpeza (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*), y además habiéndose producido los efectos jurídicos del acto administrativo defectuoso dichos efectos devienen adquiridos y, por tanto, protegidos y asegurados por la propia Constitución (art. 19 Nº 24 y art. 20 inc. 1º), pues para sus beneficiarios constituyen un derecho de propiedad.

4 En tal situación, la autoridad administrativa carece del poder jurídico —potestad— de autotutela declarativa, por lo cual si estima que ha incurrido en un error al dictar el acto administrativo que ella pretende es ilegal o más bien antijurídico debe recurrir al juez, en un procedimiento jurisdiccional idóneo y contradictorio, para que éste declare en el correspondiente debido proceso lo que sea de Derecho, vale decir, si es o no ajustado a Derecho dicho acto administrativo cuya juridicidad se controvierte.

5 De allí también que desde que es controvertida ante la Justicia la conformidad a Derecho de un determinado acto administrativo, carece la Administración de la posibilidad jurídica de volver sobre su propio acto e incluso sobre la materia, ya que en tal situación —controvertida— sólo corresponde al juez pronunciarse sobre la materia, pues sólo a él le está entregada, en exclusividad, la potestad de resolver las contiendas entre partes, diciendo el Derecho en el caso sometido a su conocimiento y decisión (art. 73, inciso 1º de la Constitución).

<sup>28</sup> Vid. *Soc. Supermercados Unimarc Ltda.*, en RDJ, t. 84 (1987), 2.5, 42-46 (considerandos 2º y 4º del fallo de la Corte Suprema).