

UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales



**Efectos del Principio de Confianza Legítima,
aplicado al ejercicio de la Potestad
Invalidatoria de la Administración Pública.**

ANA MARÍA JARA SCHWAIGER

Tesis para optar al Grado
de Magister en Derecho.

Concepción
2016



Esta tesis ha sido elaborada bajo la dirección
del Profesor Sr. Baltazar Morales Espinoza.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. Antecedentes generales del principio de confianza legítima en el ámbito de la invalidación de actos administrativos contrarios a derecho. Referencias al Derecho Comparado	
1. Generalidades del principio de confianza legítima	10
1.1. Concepto	10
1.2. Origen	14
1.3. Ámbito de aplicación	19
1.4. Relación del principio en estudio con otras instituciones	22
2. Breve referencia a la formulación del principio en las leyes de procedimiento administrativo alemana y española. Fundamentación y presupuestos para que opere	23
2.1. Aplicación del principio de confianza legítima, en el ámbito del retiro y revocación de los actos administrativos en el Derecho alemán	23
2.1.1. Fundamentos	25
2.1.2. Requisitos	26
2.1.3. Regulación en la Ley de Procedimiento Administrativo	27
2.1.3.1. Actos administrativos irregulares de gravamen o desfavorables	28
2.1.3.2. Actos administrativos irregulares favorables	30
2.1.3.3. Actos administrativos desfavorables conformes a Derecho	34
2.1.3.4. Actos administrativos favorables conformes a Derecho	35
2.1.4. La confianza merecedora de protección	37
2.1.5. Efectos de la aplicación del principio	40

2.2. Aplicación del principio de confianza legítima, en el ámbito de la revocación de los actos administrativos en el Derecho español	42
2.2.1. Recepción del principio y fundamentos	42
2.2.2. Requisitos	44
2.2.3. Reconocimiento en la Ley de Procedimiento Administrativo	45
2.2.4. Regulación en la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación al ejercicio de la facultad de anulación o revisión de oficio de los actos administrativos	48
2.2.4.1. La revisión de oficio o anulación de los actos nulos de pleno derecho	50
2.2.4.2. La revisión de oficio o anulación de los actos anulables	51
2.2.4.3. Límites a las facultades de revisión de oficio	51
2.2.5. La revocación por motivos de oportunidad	52
CAPÍTULO II. El principio de confianza legítima en el Derecho Administrativo chileno. Consagración, contenido y requisitos	
1. Fundamentación. ¿Constitucional o en principios generales del derecho?	54
2. Potestad invalidatoria y confianza legítima en el ordenamiento jurídico nacional. Revisión de jurisprudencia administrativa y judicial. Estado de la situación	69
2.1. Revisión de la jurisprudencia de la Contraloría General de la República	69
2.2. Revisión de jurisprudencia judicial	77
3. Sistematización de los elementos y requisitos necesarios para la aplicación del principio de confianza legítima en el Derecho Administrativo nacional	87
4. Titulares del principio de confianza legítima	96
4.1. Concepto de terceros	97
4.2. Administración activa	101

5. Aplicación de oficio del principio de confianza legítima por parte de la Administración	104
6. La confianza legítima e instituciones afines. Diferencias con la seguridad jurídica, la buena fe y los derechos adquiridos	105
6.1. Seguridad jurídica	106
6.2. Buena fe	111
6.3. Derechos adquiridos	117
6.4. Opinión personal	119
7. Restricciones. Su relación con los principios de legalidad, igualdad ante la ley y seguridad jurídica	120
8. Aplicación del principio de confianza legítima frente a la actuación legal de la Administración	126
CAPÍTULO III. Efectos de la aplicación del principio en el ejercicio de la potestad invalidatoria	128
1. Límite a la invalidación. Mantenimiento del acto viciado	130
2. Incidencia del principio de confianza legítima en los efectos temporales de la invalidación	137
3. Responsabilidad patrimonial del Estado	146
4. Efectos de la aplicación del principio de confianza legítima en el ejercicio de la potestad revocatoria	156
CONCLUSIONES	159
BIBLIOGRAFÍA	163
1. Fuentes	163
2. Dictámenes de la contraloría general de la república	170
3. Jurisprudencia judicial	171

INTRODUCCIÓN

Es de mi interés en el presente trabajo, desarrollar el principio de confianza legítima, aplicado al ejercicio de la potestad invalidatoria de la Administración pública.

Este principio, el cual tiene su origen en el Derecho Administrativo alemán, es concebido mayoritariamente como un subprincipio de la seguridad jurídica, encontrando su campo de aplicación no sólo en el ámbito de la actividad administrativa, sino también en el ejercicio de la función legislativa e incluso judicial.

Ahora bien, partiendo de la base que el principio en comento, en nuestro país ha sido reconocido, principalmente, por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, y por algunos fallos de nuestros tribunales de justicia, así como por destacados autores nacionales, el objeto de la presente tesis será estudiar el papel que cumple dicha institución en relación al ejercicio de la potestad invalidatoria, tarea que plantea diversas interrogantes, derivadas principalmente de su falta de consagración normativa y de la vigencia, como contrapartida, del principio de legalidad y de la garantía de igualdad ante la ley, los que se han presentado en oposición al principio de confianza legítima y cuya permanencia, en opinión de algunos, podría verse en peligro por la aplicación del principio en estudio.

En especial, se pretenden analizar los efectos derivados de la aplicación de este principio en el campo de la invalidación administrativa, y si resulta posible establecer límites en el alcance de su protección, debiendo señalarse, en relación al primer aspecto, que, en general, la doctrina nacional ha estudiado la confianza legítima como límite a la potestad invalidatoria, permitiendo que el acto administrativo subsista

pese a adolecer de un vicio de legalidad.

En efecto, si se revisa la literatura nacional en materia de invalidación, es posible advertir que, si bien, antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de Órganos de la Administración del Estado, la discusión, a nivel doctrinal, se centraba fundamentalmente en determinar si los órganos administrativos estaban facultados para dejar sin efecto sus actos administrativos contrarios a derecho, luego de su publicación, y dado el reconocimiento expreso de la referida atribución -en el artículo 53 de esa normativa-, el debate se trasladó a los límites que operan en su ejercicio.

En ese contexto, es posible distinguir algunos límites sustanciales, los que si bien, no están recogidos en la ley, se fundan en principios generales del derecho, o han sido elaborados por los autores, sobre la base de extrapolar conceptos propios del Derecho Privado. Entre ellos, aparece el principio de confianza legítima, así como los derechos adquiridos y el principio de la buena fe.

Así, la confianza legítima aparece como una manifestación de la presunción de legitimidad del acto administrativo, del principio de conservación de los actos administrativos, así como de los principio de seguridad jurídica y de la protección de la buena fe del administrado, aspecto que será abordado al referirse a la fundamentación del principio en estudio.

En cuanto a los efectos del principio de confianza legítima y teniendo presente que en nuestro ordenamiento jurídico imperan el principio de juridicidad y la protección de la igualdad ante la ley, cabe preguntarse si el reconocimiento y aplicación de la confianza legítima en el campo de la invalidación, necesariamente debe operar como un límite al ejercicio de la potestad invalidatoria, esto es, de modo de impedir que el acto sea dejado

sin efecto, aun cuando éste adolezca de vicios de legalidad.

Al respecto, lo que se pretende sostener en el desarrollo del presente trabajo, es que si la protección de la confianza del administrado justifica que el acto viciado subsista, ello debe hacerse previo cumplimiento de determinados requisitos, y conforme a criterios uniformes. Además, se busca responder a la interrogante relativa a si el principio en comento podría operar de modo de suspender los efectos del acto viciado, o en general, incidir en los efectos temporales de la invalidación, e incluso, si derivado de su protección, podrían generarse consecuencias patrimoniales para el Estado, esto es, el pago de una indemnización en beneficio del particular afectado.

Para tal efecto, en el primer capítulo, se estudiarán algunas generalidades del principio en comento, como su concepto, origen y el ámbito de aplicación del mismo. Asimismo, se hará una breve referencia a la regulación y aplicación de la confianza legítima en las leyes de procedimiento administrativo en los ordenamientos alemán y español, sistemas en los que el principio tiene reconocimiento expreso y cuyo tratamiento difiere según se trate de actos de gravamen o actos declarativos de derechos.

En el segundo capítulo, y no obstante que el principio ha sido reconocido actualmente y aplicado por la jurisprudencia administrativa y judicial en relación al ejercicio de la potestad invalidatoria, el presente trabajo intentará dar respuesta a la cuestión relativa al fundamento del principio en el Derecho Administrativo chileno, aspecto que ha sido debatido en la doctrina nacional, pudiéndose advertir que un sector encuentra su sustento a nivel constitucional en las reglas relativas al Estado de Derecho, contenidas en los artículos 5º, 6º y 7º de la Constitución Política de la República, y en el principio seguridad jurídica -según esta visión, consagrado en el artículo 19 N° 26 de la misma Carta

Fundamental-.

Enseguida, en el mismo capítulo, se estudiará cuál es el contenido del referido principio y cómo ha sido entendido en nuestro país. Para este cometido, se revisarán dictámenes del Organismo Contralor, y fallos judiciales de la Corte Suprema y de algunas Cortes de Apelaciones.

Además, en este segundo capítulo, se intentarán sistematizar los requisitos que hacen procedente la protección del principio, y se abordarán otros temas en relación a su aplicación, en particular, en lo referido a quién protege, y si la Administración puede invocar el principio de oficio en el ejercicio de su potestad de invalidar los actos administrativos.

Luego, se precisarán algunas de las diferencias del principio de confianza legítima con los principios de seguridad jurídica, de buena fe y con los derechos adquiridos, así como su relación con los mismos. Lo anterior, teniendo presente que a la fecha se advierte cierta confusión de la confianza legítima con esas instituciones, según se aprecia del tratamiento que ha recibido por la doctrina extranjera y nacional en cuanto a sus fundamentos, y por la jurisprudencia administrativa y judicial.

Finalmente, en el tercer capítulo, se analizarán los efectos de la aplicación del principio de confianza legítima al ejercicio de la potestad invalidatoria, en los términos ya expuestos. Es decir, se estudiará el efecto que se le ha reconocido de manera tradicional, en cuanto límite a la invalidación, impidiendo que se ejerza dicha atribución y posibilitando, en consecuencia, la conservación del acto ilegal; la incidencia que podría tener la confianza legítima en los efectos temporales del acto invalidatorio -en especial, en lo relativo a su eficacia ex tunc-; y la posibilidad que derivado de la protección del principio, nazca en favor del particular afectado como consecuencia de la invalidación de un acto administrativo, el derecho a obtener una indemnización de perjuicios por parte de la Administración.

Pues bien, las consideraciones precedentemente expuestas, justifican analizar en la presente tesis el principio de confianza legítima aplicado al ejercicio de la potestad invalidatoria, teniendo presente, además, que no obstante que dicho principio ya ha sido estudiado a nivel nacional por destacados profesores del Derecho Administrativo, lo ha sido en términos generales en relación a la atribución en cuestión, sin que se hayan sistematizado sus requisitos y los efectos que se derivan de su aplicación.



CAPÍTULO I. ANTECEDENTES GENERALES DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL ÁMBITO DE LA INVALIDACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTRARIOS A DERECHO. REFERENCIAS AL DERECHO COMPARADO.

1. Generalidades del principio de confianza legítima.

1.1. Concepto.

Para comenzar el estudio del principio que se abordará en el presente trabajo de investigación, se hace imprescindible intentar acercarnos a un concepto del mismo, el cual permita precisar sus contornos.

En ese sentido, si nos detenemos en el Derecho Comparado, especialmente en el Derecho Administrativo alemán y español, ordenamientos en los que este principio tiene consagración normativa, no es posible encontrar una definición legal. Por el contrario, ha sido la doctrina de los autores y los tribunales de justicia, los que han intentado conceptualizarlo, difiriendo cada una de las acepciones según el campo en el que operará en principio.

En ese contexto, Mariela Valdés Pérez¹ destaca al profesor español Iñigo Sanz Rubiales, quien evidenciando la aplicación de la institución en el marco de las actuaciones públicas en general, sostiene *“el principio de protección de la confianza legítima de los particulares en el ámbito del derecho público, limita la actividad del poder público, para impedir que*

¹ Valdés Pérez, Mariela Alejandra. El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Concepción, 2011. P. 2.

este destruya sin razón suficiente la confianza que su actuación haya podido crear en los ciudadanos sobre la estabilidad de una determinada situación jurídica”.

Por su parte, en el orden nacional, el profesor Jorge Bermúdez Soto², Contralor General de la República, expresa que por confianza legítima debemos entender *“el amparo que debe dar el juez al ciudadano frente a la administración pública, la que ha venido actuando de una determinada manera, en cuanto ésta lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias (políticas, sociales, económicas) similares”.*

Agrega el mismo académico,³ citando a Silvia Diez Sastre, que la confianza que deposita el particular en la actuación administrativa merece amparo, puesto que *“una práctica administrativa continuada puede generar -y de hecho genera- la confianza en el ciudadano de que se tratará del mismo modo que en los casos anteriores. Por ello, no parece justo que la Administración pueda cambiar su práctica con efectos retroactivos o de forma sorpresiva”.*

A su turno, Javier Millar Silva⁴ sostiene que este principio, de origen jurisprudencial, surge a favor de los particulares como un *“instrumento de protección frente a la actuación de los poderes estatales, procurando la estabilidad de las situaciones jurídicas basadas en actuaciones administrativas que han generado en los particulares una confianza digna de protección”.*

El mismo autor, en su tesis para optar al grado de doctor en Derecho, expone que se trata de una institución desarrollada en el

² Bermúdez Soto, Jorge. El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. Revista de Derecho Valdivia, Vol. XVIII- N° 2- Diciembre 2005. P. 3.

³ Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Editorial Abeledo Perrot, 2011. P. 85.

⁴ Millar Silva, Javier. El Principio de Protección de la Confianza Legítima en la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República: Una revisión a la luz del Estado de Derecho. Publicado en La Contraloría General de la República, Chile, 2012. P. 417.

Derecho comparado⁵ destinada a dar protección a las situaciones jurídicas de los particulares que se relacionan con la Administración, y que conlleva *“la mantención de los actos en los que se sustentan dichas situaciones cuando éstos han generado una confianza que amerita ser protegida”*⁶, protección que según indica, actúa ante meras expectativas y no necesariamente frente a derechos adquiridos, pudiendo alcanzar tanto a los terceros como destinatarios del acto⁷.

Como se advierte, en términos generales, el principio protege la confianza depositada por los particulares en la Administración, impidiendo que esta actúe en contrario a las legítimas expectativas generadas en el ciudadano, derivadas de determinadas decisiones administrativas más o menos estables.

Por su parte, la autora venezolana Hildergard Rondón de Sansó⁸, define el principio en términos aún más amplios, entendiendo que con aquel se alude a *“la situación de un sujeto dotado de una expectativa justificada de obtener de otro, una prestación, una abstención o una declaración favorable a sus intereses, derivada de la conducta de este último, en el sentido de fomentar tal expectativa”*. Ello, reconociendo que aquel también puede surgir entre particulares.

⁵ El autor cuestiona la factibilidad de la aplicación de este principio en el ámbito nacional, dada la falta de reconocimiento normativo, a diferencia de lo que sucede en España y Alemania, países en los que encuentra consagración normativa. En su opinión, si se pretende su aplicación como límite a la potestad invalidatoria, se debe tener presente que la regulación contenida en el artículo 53 de la ley N° 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativo que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, el cual no establece más restricciones que el plazo de dos años para su ejercicio y la audiencia previa de los interesados.

⁶ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho chileno. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho. Universidad de Chile. Santiago, 2008. P. 281.

⁷ Ídem. P. 287.

⁸ Rondón de Sansó, Hildergard. El Principio de Confianza Legítima o Expectativa Plausible en el Derecho Venezolano. Editorial Exilibris, Caracas, 2002. Pp. 3 y sgts.

La misma autora, en cuanto a la aplicación de la institución en la esfera del Derecho Administrativo, sostiene que el concepto tiene una dimensión objetiva y subjetiva⁹.

En su dimensión objetiva, alude a reglas que rigen la relación de los poderes públicos y los ciudadanos, las cuales no son objeto de apreciación en su alcance por parte del órgano que debe aplicarlas, entre ellas, menciona las normas que rigen la estabilidad de las situaciones jurídicas, tales como la caducidad, la preclusión de los lapsos y las garantías de procedimiento que establecen las condiciones de información, de consulta y de participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas o su intervención en las decisiones que les conciernen¹⁰.

A su turno, en su dimensión subjetiva, la confianza legítima, se presentaría como un mecanismo al que puede recurrir el legislador, la autoridad administrativa y el juez, en la interpretación de conceptos jurídicos indeterminados, como una forma de flexibilizar las normas de derecho objetivo en su aplicación a situaciones concretas.

Con todo, es menester prevenir desde ya que, cualquiera sea el concepto que se adopte acerca de la confianza legítima y del ámbito de aplicación en que opere, a través de la misma se protegen expectativas legítimas, no siendo requisito que estas constituyan derechos subjetivos, como se expondrá más adelante.

En el mismo sentido, Federico Castillo Blanco¹¹, indica que en el contexto del principio en estudio, no se está frente a la adquisición de un derecho, sino más bien, ante la existencia de "*una conducta, manifestada*

⁹ Rondón de Sansó, Hildergard. Ob. cit. Pp. 5-6.

¹⁰ En el ámbito nacional, y en lo referido a la potestad invalidatoria, podríamos identificar estas reglas con las exigencias que establece el artículo 53, inciso primero, de la ley N° 19.880, en lo referido al plazo de dos años con que cuenta la autoridad administrativa para ejercer dicha atribución y la necesidad de oír al interesado afectado en el procedimiento de invalidación.

¹¹ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Marcial Pons, Eds. Jurídicas y Sociales, 1998. P. 181.

en ciertos actos del poder público, que ha hecho generar cierta confianza en que se actuaría en un determinado sentido a un sector de ciudadanos o colectivos determinados”.

1.2. Origen.

Existe consenso en la doctrina en cuanto a que es en el Derecho Público alemán en el que se encuentra el origen del principio de confianza legítima -traducido como “Vertrauensschutz”, vale decir, protección de la confianza-.

Específicamente, es en 1956, con el conocido caso de la “viuda de Berlín”, en el que el Tribunal Contencioso Administrativo Superior de Berlín, aplicó por primera vez el principio, impidiendo que se dejara sin efecto un acto administrativo que había creado una situación favorable para la viuda de un funcionario público, pronunciamiento que fue confirmado por el Tribunal Administrativo Federal en 1957.

Se trataba de un acto de la Consejería del Interior de Berlín que reconoció a la afectada el derecho a gozar de una pensión de viudez, bajo la condición de trasladarse desde la ex República Democrática Alemana a Berlín Occidental, beneficio que posteriormente fue dejado sin efecto, por el incumplimiento de los requisitos legales para la percepción del beneficio, ordenándose el reintegro de los dineros percibidos, no obstante los diversos gastos en que había incurrido aquella con ocasión del traslado.

En ese contexto, habiéndose invocado el principio en estudio, el Tribunal Administrativo Superior determinó que no resultaba procedente la restitución de los recursos ya pagados, ni tampoco que se dejara sin efecto el acto administrativo que otorgó la franquicia, atendida la protección de la confianza legítima de la viuda.

En definitiva, se resolvió no solo que no correspondía la revocación ex tunc del acto -con efectos retroactivos-, sino tampoco ex nunc -hacia el futuro-, por lo que la Administración debió continuar pagando la pensión^{12 13}.

Como advierten en general los autores, a partir de dicho criterio jurisprudencial, los tribunales alemanes comenzaron a acoger la aplicación de este principio, superando la postura tradicional en relación a la revisión de los actos y sus efectos retroactivos, la cual postulaba el principio de libre revocabilidad, tanto de los actos administrativos válidos como viciados.

Como expone Ricardo García Macho¹⁴, hasta antes del citado fallo, la doctrina y jurisprudencia tradicionales no se cuestionaban la revocación¹⁵ de los actos administrativos irregulares, creadores de una situación favorable para el interesado, en consideración al principio de legalidad que rige el actuar de la Administración, planteándose, únicamente, cierta discusión en cuanto a sus efectos temporales.

El mismo autor¹⁶ destaca que, a partir de la época indicada, se considera que las expectativas favorables que un acto puede crear para el administrado deben ser dignas de protección, pues si bien el principio de legalidad es fundamental dentro del Estado de Derecho, también lo es el de la seguridad jurídica, y dentro de éste, el de la protección de confianza legítima, por lo que de existir conflicto entre ambos, la solución pasa por

¹² Coviello, Pedro José Jorge. La Protección de la Confianza del Administrado. Derecho Argentino y Derecho Comparado. Lexis Nexis, Abedelo-Perrot, Buenos Aires, 2004. P. 38.

¹³ El autor, en ese caso, habla de "revocación por motivos de ilegalidad".

¹⁴ García Macho, Ricardo. Contenido y Límites del Principio de la Confianza Legítima: Estudio Sistemático en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en Civitas Revista Española de Derecho Administrativo, N° 56, Madrid, 1987. P. 561.

¹⁵ El autor también habla de "revocación" de actos irregulares, término que es frecuentemente utilizado por autores españoles, para referirse a la extinción de los actos administrativos, sea por causas de ilegalidad o por mérito.

¹⁶ García Macho, Ricardo. Ob. cit. P. 562.

efectuar una ponderación de los intereses jurídicos comprometidos y de las circunstancias de hecho que concurren en el caso concreto.

Por su parte, Federico Castillo Blanco¹⁷ sostiene que dada esta nueva visión, la retirada de actos administrativos ilegales que otorgan beneficios a sus destinatarios sólo será posible cuando el interés público de sometimiento de la Administración a la ley tenga mayor relevancia que las expectativas de los beneficiarios en que la situación creada se mantenga. Así, se introduce la necesidad de equilibrio y razonabilidad en la actuación de los poderes públicos frente al ciudadano.

Luego, el principio fue consagrado expresamente en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del año 1976, a saber, en los artículos 48 y 49, y cuyo contenido será estudiado a continuación¹⁸.

No obstante, el amplio desarrollo del principio a nivel europeo, se debe a la jurisprudencia de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas o al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (o Tribunal de Luxemburgo), principalmente, a partir de la sentencia de 13 de julio de 1965, "Lemmerz-Werke GmbH c. Haute- Autorité"¹⁹, en la cual, por primera vez, se utiliza el concepto creado en el Derecho alemán, para definir una situación digna de ser amparada, a consecuencia de la

¹⁷ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 118.

¹⁸ Sin perjuicio de lo señalado, algunos autores sostienen que el principio se encontraba reconocido en el Código de Procedimiento Administrativo de la República Popular de Polonia de 1960, el cual, en términos generales, se refiere a él, al disponer que "Los órganos de la Administración del Estado deben, por su forma de proceder, consolidar la confianza de los ciudadanos en relación a los órganos del Estado". Valenzuela Díaz, Paula Andrea. "La Buena fe y la Protección a la Confianza Legítima en el Derecho Administrativo". Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Talca, Septiembre, 2003. P. 41

¹⁹ Según, Hildergard Rondón de Sansó -página 11-, la sociedad de responsabilidad limitada Lemmerz-Werk, invocó el principio en comentario frente a la exigencia del pago de compensaciones, sobre la base que, por decisión precedente de los organismos comunitarios, estaba exenta de su entero, adquiriendo desde entonces, una posición de confianza, la cual se alteró por una nueva decisión que revocó dicha dispensa y requirió ese desembolso retroactivamente.

violación de confianza puesta en la actuación de la Administración que, mediante actos propios, había determinado la conducta de terceros destinatarios de dicha actuación, produciendo perjuicios como consecuencia de dicha infracción²⁰.

En este caso, si bien el tribunal rechaza la aplicación de la confianza legítima invocada por el afectado, hace análisis de algunos supuestos necesarios para amparar al particular afectado, con lo cual comienza a abrirse debate sobre la recepción de este nuevo principio. Desde ese momento, como expresa Castillo Blanco²¹, el reconocimiento del principio se fue desarrollando en el tiempo a través de cada uno de sus pronunciamientos²².

En dicha evolución, Frank Moderne²³ destaca que el mencionado tribunal ha señalado que este principio *“forma parte del orden jurídico comunitario, de suerte que su desconocimiento constituiría una violación al tratado o a toda norma de derecho relativa a su aplicación”*, elevándolo al rango de principio fundamental de la Comunidad Europea.

Luego, el principio comienza a extenderse por vía doctrinal, jurisprudencial y normativa en el ámbito del Derecho comunitario²⁴ y en los distintos ordenamientos internos.

En este proceso, tal como lo señala el profesor Raúl Letelier Wartenberg²⁵, la aplicación del principio en estudio se amplió al campo de

²⁰ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 163.

²¹ Ídem. P. 167.

²² A partir de las páginas 169 y siguientes, el autor se refiere a la fase de consolidación del principio en la jurisprudencia del tribunal, en la cual, según indica, frente a una cierta tendencia abusiva en su invocación, se procedió a su delimitación conceptual, para posteriormente, establecer exigentes requisitos en su aplicación.

²³ Moderne, Franck. Principios Generales del Derecho Público. Compilación y traducción de Alejandro Vergara Blanco. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2005. Pp. 266-267.

²⁴ Al menos en este ámbito, el principio se aplica de forma preferente en la esfera económico-financiera, principalmente en la organización común de mercados.

²⁵ Letelier Wartenberg, Raúl. Contra la Confianza Legítima como Límite a la Invalidez de Actos Administrativos. Revista Chilena de Derecho, vol. 41 N° 2, 2014. P. 613.

las modificaciones normativas y sus efectos temporales, buscando proteger frente a cambios intempestivos en la regulación, la confianza de los ciudadanos en determinadas normas -dictadas en momentos específicos-²⁶. Añade, que se buscó amparar la buena fe de los administrados ante cambios normativos perjudiciales, impidiendo que los mismos tuviesen efectos retroactivos, afectando situaciones ya consolidadas o generadas con la confianza de estar cumpliendo con la ley.

Por su parte, en España, la recepción del principio a nivel jurisprudencial se inicia en los años ochenta, siendo aplicado por primera vez por el Tribunal Supremo en la sentencia de 28 de febrero de 1989²⁷. El caso decía relación con un centro privado de formación profesional, que durante años recibió subvenciones por parte del Estado de modo irregular, al no contar con el número de alumnos requeridos, por lo que posteriormente dicha franquicia fue denegada, requiriéndose además el reintegro de lo indebidamente percibido.

Analizando dicho fallo judicial, Federico Castillo Blanco²⁸ indica que el tribunal recoge las ideas fundamentales del principio de confianza legítima, delimitando una situación de confianza en el beneficiario de la subvención, en razón de los propios actos de la Administración, aun cuando no se cumplieran los requisitos legales para la percepción del beneficio, pues la conducta inicial de la Administración determinó la existencia de un vínculo

²⁶ Cita como ejemplo, el caso de la empresa Sofrimport, la cual importaba manzanas chilenas al mercado europeo, previa obtención de una licencia de importación de conformidad al respectivo reglamento. Posteriormente, una nueva normativa suspendió las licencias otorgadas. No obstante, considerando que a la fecha de la modificación, las manzanas ya se encontraban "en tránsito", y que al llegar a puerto no fue permitido su ingreso, la empresa dedujo una acción de anulación ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el cual determinó que la Comisión, al no establecer una norma especial para los productos "en tránsito", transgredió la confianza legítima del importador, por lo que declaró nulas las regulaciones y prohibiciones aplicables a ese tipo de bienes.

²⁷ Randón de Sansó, Hildergard. Ob. cit. P. 10.

²⁸ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. Pp. 287-288.

contractual, que desde entonces obligaba al mantenimiento de aquella. Su revocación, según expresa, determina una ruptura de dicha confianza.

Asimismo, a nivel legislativo, según Jesús González Pérez²⁹, la primera norma española que consagró expresamente el principio fue la Ley Foral de Navarra del año 1990, hecho con el que no concuerda Javier García Luengo³⁰, quien señala que el primer antecedente se encuentra en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992, a la cual se hará referencia más adelante.

1.3. Ámbito de Aplicación.

Como ya se adelantara, al destacar algunas de las definiciones doctrinales del principio de confianza legítima, esta institución intenta ser una garantía o un mecanismo de defensa de los derechos de los ciudadanos frente a las potestades unilaterales con que cuenta el Estado, procurando no vulnerar su confianza en la actuación regular de este.

Así, como expresa Federico Castillo Blanco³¹, la protección de la confianza, en un sentido jurídico, importa, en el ámbito público, la defensa de los derechos del ciudadano frente al Estado y la adecuada retribución a sus esperanzas en la actuación acertada de éste, por lo que, se aplica tanto al campo de la Administración, como de la legislación y de la jurisprudencia judicial.

²⁹ González Pérez, Jesús. El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo. Editorial Civitas, Madrid, 1999. P. 48.

³⁰ García Luengo, Javier. El Principio de Protección de la Confianza Legítima en el Derecho Administrativo. Editorial Civitas, Madrid, 2002. Pp. 105 y sgts.

³¹ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 110.

Lo anterior, tiene su fundamento, según entiende el mismo autor³² en que *“La actuación de los individuos requiere, en una sociedad como la que vivimos, del comportamiento de otros sujetos de derecho que con sus comportamientos y actuaciones marcan y determinan necesariamente el nuestro. No hay mercado, podríamos concluir, sin confianza. Así de fácil y así de simple es esta idea para los operadores económicos”*.

Siendo ello así, el ámbito de actuación del principio se encuentra en el ejercicio de las distintas funciones públicas, esto es, en la legislativa, jurisdiccional y la que desarrolla la Administración.

Como sostiene Hildergard Rondón de Sansó³³, a partir de 1981, *“la confianza legítima ha sido considerada por la Corte de Justicia como un principio fundamental, el cual rige esencialmente en materia de revocación de actos administrativos, de la irrevocabilidad, de la modificación de la reglamentación y de la mutabilidad del derecho comunitario”*.

Frente al Estado legislador, el principio intenta proteger las expectativas legítimas de los particulares frente a los cambios legislativos que puedan producirse o ante variaciones imprevisibles del ordenamiento jurídico, manifestándose, principalmente, en la imposibilidad de aplicar las normas con efecto retroactivo, salvo en casos previstos expresamente. Así por ejemplo, en Alemania, se manifiesta en la retroactividad en sentido propio e impropio, atendiendo a como se afectan las situaciones jurídicas a consecuencia de la dictación de normas y sus efectos temporales^{34 35}.

³² Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 109.

³³ Rondón de Sansó, Hildergard. Ob. cit. P. 12

³⁴ Para mayor profundización en el tema, se recomienda ver: Schneider, Jens-Peter. Seguridad jurídica y Protección de la Confianza en el Derecho Constitucional y Administrativo Alemán, en Documentación Administrativa, N° 263-264 (mayo-diciembre 2002). Pp. 257 y sgts.

³⁵ En relación al mismo tema, Javier García Luengo plantea una crítica referente a la admisión de la protección de la confianza en este ámbito, dada la limitación que se efectúa a la actuación del poder legislativo y a su configuración constitucional. Ob. cit. Pp. 219 y sgts.

En el ámbito jurisdiccional, se ha planteado que el principio también puede ser aplicado frente a variaciones abruptas en los criterios jurisprudenciales. Al respecto, Castillo Blanco expresa que los cambios en la jurisprudencia de los tribunales superiores pueden provocar un deterioro de las situaciones legales de los destinatarios de la norma interpretada, por lo que la doctrina ha puesto atención en la posible incidencia de tales variaciones en las expectativas dignas de protección de los ciudadanos, proponiendo una limitación de los efectos de la jurisprudencia creada a aquellas situaciones que tienen su origen en el pasado³⁶.

De acuerdo al mismo autor³⁷, la doctrina alemana ha planteado la eventual aplicabilidad del principio en este campo, no sólo en el caso de decisiones equivocadas y contradictorias de los jueces, sino incluso en supuestos de decisiones novedosas, postura, que entiende, puede ser de discutible aplicación en el sistema legalista español, atendida la falta de obligatoriedad que en aquel tienen los precedentes judiciales.

En lo que respecta a la actividad administrativa, la doctrina comparada sostiene que su aplicación se extiende frente a múltiples situaciones en que los ciudadanos se encuentran frente a la Administración, siendo su principal campo de actuación aquél referido a la potestad que tiene aquella para revisar su actos administrativos legales e ilegales, especialmente, en la regulación de límites en el ejercicio de esta atribución y en el sometimiento por parte de los órganos administrativos a sus propias reglas, normas, promesas y contratos.

Finalmente, y en cuanto a los ámbitos en que opera el principio de confianza legítima, cabe señalar que el objeto del presente trabajo es precisamente estudiar su aplicación en el ejercicio de la potestad invalidatoria de que goza la Administración para dejar sin efectos sus actos

³⁶ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 117.

³⁷ Ídem. Pp. 362 y sgts.

contrarios a Derecho, campo en el que, precisamente, se encuentra su primera manifestación en el Derecho alemán.

En ese sentido, Javier García Luengo³⁸ señala que la protección de la confianza legítima nació como un límite -impuesto por el Estado de Derecho y más específicamente, por la seguridad jurídica-, a las facultades de revisión de oficio de los actos administrativos, materia que se abordará específicamente en el capítulo final del presente trabajo, al tratar de los efectos del principio.

1.4. Relación del principio en estudio con otras instituciones.

Tal como lo expone Hildergard Rondón de Sansó³⁹, en el contexto del Derecho Administrativo venezolano, en el que, al igual que en el sistema chileno, no existe una norma legal que consagre expresamente el principio de confianza legítima, para referirse al mismo se suele recurrir a fundamentos o conceptos básicos del Derecho, los que sí tienen un desarrollo normativo o doctrinal, tales como la buena fe, el Estado de Derecho, la seguridad jurídica, los derechos fundamentales, la equidad y la justicia natural.

En ese sentido, si bien el principio de confianza legítima se relaciona con cada uno de estos elementos, tiene particularidades propias que lo distinguen respecto de aquellos. Lo anterior, se abordará en el segundo capítulo, luego de estudiar los requisitos para que opere su protección, lo que, en definitiva, permitirá delimitar los campos de aplicación de cada uno de estos conceptos.

Por ahora, es importante, únicamente, dejar sentado que cuando se habla del principio de protección de la confianza legítima debe entenderse

³⁸ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 246-247.

³⁹ Rondón de Sansó, Hildergard. Ob. cit. Pp. 4-5.

que se trata de un principio diverso de otras instituciones, aun cuando podamos encontrar en ellas un fundamento común, como podría ser el principio de seguridad jurídica, tal como lo sostienen la mayoría de los autores estudiados. Al respecto, se adelanta desde ya, que estos dos principios se encuentran en una relación de género-especie, como se expondrá más adelante.

Lo mismo podría decirse respecto de la buena fe, principio con el que también suele confundirse o en el que se encuentra su fundamento -en opinión de otros autores-, pudiendo pensarse incluso que la confianza legítima es una versión actualizada de aquella, lo que se entiende debe ser descartado, pues aunque existe relación entre ambos, se diferencian en su contenido y campo de aplicación, como también se estudiará.

2. Breve referencia a la formulación del principio en las leyes de procedimiento administrativo alemana y española. Fundamentación y presupuestos para que opere.

Para una mayor ilustración del tema y a fin de entender el desarrollo del principio en estudio, es conveniente revisar cómo ha sido aplicada la protección de la confianza legítima en el Derecho alemán y español, y cuál es su fundamento en tales ordenamientos jurídicos.

2.1. Aplicación del principio de confianza legítima, en el ámbito del retiro y revocación de los actos administrativos en el Derecho alemán.

En términos generales, es útil adelantar, como expone Federico Castillo Blanco, que durante muchos años y hasta antes del fortalecimiento del concepto de Estado de Derecho, en el ordenamiento alemán rigió el

principio de la libre revocabilidad, tanto de los actos válidos como viciados. No obstante, agrega que desde la entrada en vigencia de la Ley Fundamental de Bonn, esa visión cambia.

En efecto, tratándose de actos administrativos válidos favorables, comienza a regir el principio de irrevocabilidad. Por su parte, en los actos administrativos contrarios a Derecho, la posibilidad de dejarlos sin efecto se vio limitada considerablemente por el reconocimiento de la protección de confianza legítima a favor de los particulares⁴⁰.

En ese contexto, según Castillo Blanco⁴¹, la Ley de Procedimiento alemana protege la confianza legítima en tres niveles de intensidad, dependiendo del acto administrativo de que se trate.

En primer lugar, una protección plena de la confianza, en aquellos casos en que se prohíbe dejar sin efecto un acto, como se explicará más adelante. Esto ocurre, por ejemplo, tratándose de actos administrativos viciados, que sean favorables en los términos que se indican y siempre que el beneficiario tenga una confianza digna de protección. Tratándose de actos administrativos legales favorables, tampoco pueden ser revocados de forma, a menos que se cumplan de determinadas condiciones.

En segundo término, una protección compensatoria de la confianza, a través de la cual, si bien no se impide que los actos puedan ser dejados sin efecto por la Administración, en forma previa, se procede a indemnizar el daño efectivo a la confianza digna de protección, compensando las posibles pérdidas patrimoniales. Este nivel opera respecto de actos administrativos legales declarativos de derechos.

En tercer lugar, la protección abierta de la confianza, en tanto la autoridad administrativa puede dejar sin efecto actos administrativos en virtud de su potestad discrecional, sin estar obligada a compensar el daño.

⁴⁰ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. Pp. 118-119.

⁴¹ Ídem. Pp. 129-130.

Es la regla para todos los actos onerosos y para aquellos declarativos de derechos que se han dictado bajo reserva de revocación o que están vinculados a otro acto no cumplido o cumplido fuera de plazo. En todo caso, en estos supuestos la autoridad deberá considerar necesariamente la valoración de la confianza en la situación de hecho de que se trata.

2.1.1. Fundamentos.

El fundamento teórico de la aplicación del principio en el Derecho alemán, según Jens-Peter Schneider, descansa desde el punto de vista de la teoría del Estado, en sostener que la confianza de los ciudadanos en las instituciones constituye una condición básica del orden político liberal y democrático, y desde la óptica de la teoría de los derechos fundamentales, se entiende que la protección de este valor garantiza la libertad, permitiendo el desarrollo óptimo de la personalidad de los ciudadanos⁴².

En cuanto a las bases constitucionales del principio⁴³, el autor citado sostiene que este tema ha sido bastante discutido, evolucionando desde la concepción inicial de la jurisprudencia, en especial el Tribunal Constitucional Federal, que lo deducía de la genérica cláusula del Estado de Derecho, recogida en los artículos 20.3 y 28.1 de la Ley Federal de Bonn, en la medida que en ella se comprende el principio de seguridad jurídica, una de cuyas manifestaciones sería, precisamente, el principio de protección de la confianza. Sin embargo, esta tesis fue desestimada, dada la falta de reconocimiento explícito en el texto constitucional y atendida la vaguedad del propio concepto de Estado de Derecho.

Según el mismo autor, la visión anterior fue superada por otra que postula que el fundamento del principio de protección de la confianza se

⁴² Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. P. 251.

⁴³ Ídem. Pp. 255 y sgts.

encuentra en los derechos fundamentales (artículos 2.1 y 14.1 de la Ley Fundamental), opinión que, en todo caso, conforme indica, plantea interrogantes, en atención a aquellas situaciones jurídicas subjetivas afectadas que no son protegidas por derecho fundamental alguno, y también porque el principio no protege únicamente situaciones jurídicas adquiridas, sino también expectativas no reconocidas por actos administrativos. La ventaja de esta postura, en su opinión, reside en el principio de proporcionalidad, propio de la aplicación de los derechos fundamentales, lo que determina, en definitiva, la ponderación de aquellas situaciones susceptibles de ser protegidas.

Por su parte, según Federico Castillo Blanco, la doctrina alemana propone que el principio de confianza legítima se conecta constitucionalmente con el artículo 14 de la Ley Fundamental de Bonn y con el principio de fidelidad y buena fe, aun reconociendo el escaso anclaje constitucional fuera del principio de seguridad jurídica y del Estado de Derecho. Agrega, que no obstante, cualquiera sea la opinión que se adopte, tanto la doctrina como la jurisprudencia le reconocen el carácter de un principio constitucional⁴⁴.

2.1.2. Requisitos.

De acuerdo a lo que sostiene Jens-Peter Schneider, para la doctrina alemana, el principio de protección de la confianza opera sobre la base de los siguientes presupuestos⁴⁵:

1. Frustración de una expectativa derivada de una situación de confianza creada por la conducta o el comportamiento de órganos de los poderes públicos.

⁴⁴ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 115.

⁴⁵ Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. Pp. 254-255.

2. Manifestación de la confianza por parte del ciudadano, en los términos a que se refiere el artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo.
3. Valoración de la confianza del ciudadano como merecedora de protección, teniendo en consideración, por una parte, los conocimientos y circunstancias de quien reclama la protección y, por otra, los intereses públicos afectados⁴⁶.

2.1.3. Regulación en la Ley de Procedimiento Administrativo.

En el Derecho alemán, la regulación del principio de confianza legítima está asociada al ámbito procedimental y a la posibilidad de dejar sin efecto los actos administrativos.

Ahora bien, antes de entrar al estudio de la normativa, se hace necesario hacer las siguientes precisiones, siguiendo en esta parte a lo expuesto por Jens-Peter Schneider⁴⁷.

En cuanto a la facultad de dejar sin efecto los actos administrativos, explica que la Ley de Procedimiento Administrativo de 25 de mayo de 1976 -Verwaltungsverfahrensgesetz, en adelante VwVfG-, distingue entre el retiro o revisión -Rücknahme- de actos contrarios al ordenamiento jurídico -regulada en el artículo 48-, y la revocación -Widerruf- de actos conformes a aquel -prevista en el artículo 49-⁴⁸.

⁴⁶ Pedro Coviello sostiene que el sistema alemán considera al respecto, entre otros aspectos, los efectos del retiro para el peticionario, la colectividad y los terceros; las condiciones en las que se elaboró el acto; si el comportamiento de la Administración convenció al particular de la regularidad del acto; la gravedad del vicio; el tiempo transcurrido desde la emisión del acto; y las condiciones sociales y personales del beneficiario, especialmente en materia de beneficios sociales.

⁴⁷ Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. Pp. 264-265.

⁴⁸ Estas categorías son equivalentes a la invalidación y revocación de los actos administrativos, regulados en los artículos 53 y 61 de la ley N° 19.880, respectivamente. En todo caso, cabe prevenir que se hará referencia a la revocación a fin de verificar cómo opera en ese sistema, aunque no sea el objeto del presente trabajo.

Asimismo, y dentro de las dos categorías aludidas, la preceptiva distingue entre actos administrativos favorables y desfavorables, siendo más amplias las potestades de la Administración tratándose de estos últimos.

Según la definición legal contemplada en el artículo 48, párrafo 1º, inciso segundo, de la VwVfG, es favorable aquel acto que reconoce, otorga o confirma un derecho o una ventaja jurídicamente relevante.

No obstante, de acuerdo a lo que señala Schneider, esta distinción no siempre es tan clara, pues los actos administrativos pueden contener al mismo tiempo, efectos favorables y desfavorables para su destinatario; pueden ser favorables para el destinatario y desfavorables para terceros o; a la inversa, ser desfavorables para el destinatario, pero favorables para los intereses de terceros.

Establecido lo anterior, y a fin de estudiar el rol que juega la protección de la confianza legítima y los efectos que produce, cabe destacar que la VwVfG atiende al tipo de acto de que se trata, a saber:

2.1.3.1. Actos administrativos irregulares de gravamen o desfavorables.

La facultad de retiro o revisión de los actos administrativos desfavorables contrarios al ordenamiento jurídico se encuentra establecida en el artículo 48, párrafo 1º, de la VwVfG.

En este caso, se entiende que no hay aplicación del principio de confianza legítima por cuanto, en términos generales, hay interés en el particular afectado en que dicho acto de gravamen o que impone cargas sea dejado sin efecto⁴⁹.

⁴⁹ Bermúdez Soto, Jorge. El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. Ob. cit. P. 90.

En el mismo sentido, Federico Castillo Blanco⁵⁰ indica que tratándose de un acto de gravamen, por regla general, el afectado -sujeto al gravamen de que se trate- no tendrá una confianza protegible en el mantenimiento del mismo, sin perjuicio que puedan existir situaciones en que producto de aquel, el ciudadano pueda haber incurrido en determinadas actuaciones, por lo que el dejar sin efecto el acto, le puede provocar un daño.

Enseguida, se debe anotar que frente a esta clase de actos, es discrecional para la autoridad, tanto la decisión de ejercer o no esta potestad de revisión de oficio, así como también determinar los alcances de la misma, esto es, si opta por revisar el acto total o parcialmente y si los efectos temporales del retiro serán para el futuro -*ex nunc*- o retroactivos -*ex tunc*-. Para tal efecto, deberá considerar el grado de afectación que soporta el interesado, la gravedad del vicio jurídico de que adolece el acto administrativo, el número de casos similares, así como el tiempo transcurrido desde la dictación del acto⁵¹.

No obstante lo indicado, Federico Castillo Blanco⁵² agrega que, en ciertas circunstancias, esta facultad de la autoridad se transforma en un deber cuando la ilegalidad es manifiesta⁵³. En este caso, según expresa, la atribución de anular el acto debe ser ejercida sin ningún límite de tiempo.

⁵⁰ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. Pp. 141-143.

⁵¹ Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. Pp. 265-266.

⁵² Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 123.

⁵³ El profesor Jorge Bermúdez Soto agrega otros dos casos que reconoce la jurisprudencia administrativa, a saber, cuando el acto ha creado una situación que es inaceptable y cuando la situación creada afecta la buena fe. En "El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria". Ob. cit. Pp. 89-90.

2.1.3.2. Actos administrativos irregulares favorables, es decir, constitutivos o declarativos de derechos o de una mejora de naturaleza jurídica.

La facultad de retiro o revisión de este tipo de actos administrativos se encuentra consagrada en el artículo 48, párrafos 2º a 4º, de la VwVfG. En este caso, el legislador pone especial atención a la protección de la confianza depositada por los particulares, por lo que la potestad discrecional se encuentra bastante limitada, pudiendo tales actos ser dejados sin efecto en determinados supuestos, según se trate de actos de prestación en dinero o en especie -párrafo 2º- o de "otros actos administrativos" -párrafo 3º-. En efecto, la normativa distingue tres casos:

1.- Situaciones en que la confianza legítima del particular impide que el acto sea dejado sin efecto (artículo 48, párrafo 2º, de la VwVfG).

Esto acontece frente a actos de contenido prestacional, los cuales de conformidad con el artículo 48, párrafo 2º, numeral 1, son aquellos que tienen por objeto prestaciones dinerarias o prestaciones materiales divisibles, o aquellos cuya única finalidad sea crear un presupuesto necesario para la emanación de actos de la referida naturaleza⁵⁴.

En definitiva, según Schneider⁵⁵, para que un acto pueda ser considerado de contenido prestacional es necesario que produzca directa o inmediatamente un incremento en el patrimonio del destinatario.

En estos supuestos, la protección de la confianza implicará que tales actos no pueden ser revisados, debiendo estos mantenerse, es lo que se denomina "garantía de la integridad del acto administrativo"⁵⁶.

⁵⁴ Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. P. 269.

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Ídem.

En el mismo sentido, Federico Castillo Blanco⁵⁷ indica que en los casos indicados, el administrado tiene la confianza en la perdurabilidad o fuerza jurídica del acto administrativo, la cual se considera digna de protección, entendiendo que esto último se producirá no solo cuando el acto tenga como contenido una prestación pecuniaria (por ejemplo, una subvención, beca, o pensión), sino también cuando las prestaciones concedidas se han agotado o cuando se han suscrito compromisos de naturaleza patrimonial.

Ahora bien, los requisitos para que se proteja la confianza depositada en este tipo de actos favorables, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 48, párrafo 2º, de la VwVfG, son: a) existencia de una situación de confianza, y b) merecimiento de protección de la misma⁵⁸.

Si se trata de actos de contenido prestacional y concurren las dos exigencias mencionadas, la revisión del acto no será posible. Por el contrario, si sólo existe la primera de ellas, se entiende que no hay confianza merecedora de protección, por lo que la facultad de revisión del acto será discrecional, no pudiendo ejercerse, en todo caso, una vez transcurrido un año desde que la Administración autora del acto tenga conocimiento de circunstancias que legitimen su revisión⁵⁹.

2.- Situaciones en que la confianza no puede ser invocada, dado el conocimiento en que se encuentra el particular respecto de la irregularidad, por lo que el acto administrativo puede ser revisado.

Como indica Javier García Luengo⁶⁰, se trata de supuestos en los que la causa de la ilegalidad se encuentra en la actividad del propio interesado.

⁵⁷ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. Pp. 123-124.

⁵⁸ Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. Pp. 269-270.

⁵⁹ Ídem. Ob. cit. P. 270.

⁶⁰ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 360 y sgts.

Se encuentran detallados en el artículo 48, párrafo 2º, inciso tercero, de la VwVfG:

- Si el acto se ha obtenido dolosamente mediante fraude, amenaza o cohecho.
- Si el acto se ha obtenido sobre la base de información -esencial para su dictación-, incorrecta o incompleta, salvo que tenga responsabilidad en ello, el órgano que dictó el acto.

Según el mismo autor⁶¹, en este supuesto no concurre dolo, siendo la causa directa de la antijuridicidad del acto, la información incorrecta proporcionada por el particular. Se trataría de circunstancias fácticas y no apreciaciones subjetivas u otros análisis valorativos.

- Si el interesado conocía el carácter irregular del acto administrativo o si lo ignoraba a consecuencia de una negligencia grave o manifiesta.

En estos tres casos, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 48, párrafo 2º, inciso cuarto, de la VwVfG, si la Administración opta por la revisión del acto, esta habrá de efectuarse, por regla general, con efectos *ex tunc*. Asimismo, siempre que el acto ilegal de contenido prestacional resulte revisado con efectos *ex tunc*, el artículo 49a de la VwVfG obliga a la Administración a recuperar las prestaciones otorgadas al beneficiario en virtud del acto revisado⁶².

En estos supuestos, el ejercicio de la potestad de revisión es también discrecional, en cuanto a su ejercicio y a los efectos con el que operará⁶³.

3.- Tratándose de "otros actos administrativos", estos pueden ser dejados sin efecto, sin embargo, el particular afectado tiene derecho a percibir una indemnización o compensación económica (artículo 48, párrafo 3º, de la VwVfG).

⁶¹ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 372-373.

⁶² Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. P. 273

⁶³ Ídem.

En estos casos, como indica Jens-Peter Schneider, la protección de la confianza sólo comporta una "garantía de indemnidad patrimonial"⁶⁴.

Al respecto, Federico Castillo Blanco sostiene que habiendo confiado el administrado en la fuerza jurídica del acto administrativo y en el entendido que sus legítimas expectativas son merecedoras de protección, aun cuando el acto no se puede mantener, aquél tiene derecho a que el daño patrimonial sufrido sea resarcido, cuestión que por cierto, requiere que la autoridad administrativa efectúe un examen comparativo de los intereses comprometidos -público y general-, y pondere el conocimiento o negligencia del administrado sobre la irregularidad del acto⁶⁵.

En este supuesto, se está frente a otros actos favorables de contenido no prestacional, como licencias y autorizaciones con carácter general, concesión de la nacionalidad, permisos de construcción o en general, que crean ventajas de naturaleza diferente.

El plazo para ejercitar la acción indemnizatoria es de un año, desde el momento en que la autoridad informa al titular del ejercicio de dicha potestad (artículo 48, párrafo 3º, inciso quinto, de la VwVfG)⁶⁶.

En relación al ejercicio de la atribución para revisar el acto, el párrafo cuarto de la disposición en comento, establece que si la autoridad administrativa tiene conocimiento de circunstancias que hacen procedente el retiro de un acto administrativo irregular, ésta deberá efectuarse dentro del plazo de un año, contado desde que se ha tomado conocimiento de los vicios respectivos; plazo que no resulta aplicable, cuando el administrado conocía de las ilegalidades o se había adoptado la medida como consecuencia de fraude, amenaza o cohecho⁶⁷.

⁶⁴ Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. P. 274.

⁶⁵ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. Pp. 124-125.

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Ídem. P. 126.

2.1.3.3. Actos administrativos desfavorables conformes a Derecho.

La revocación de este tipo de actos está prevista en el artículo 49, párrafo 1º, de la VwVfG, pudiendo ser ejercida en forma total o parcial y con efectos ex nunc o hacia el futuro, salvo que el ordenamiento jurídico obligue a dictar un acto administrativo de idéntico contenido al que se pretenda revocar o la revocación se encuentre prohibida⁶⁸.

Lo anterior, según Jens-Peter Schneider⁶⁹, significa que sólo es posible la revocación de actos desfavorables en cuya adopción la Administración haya gozado de discrecionalidad o de un margen de apreciación. A su vez, el acto revocatorio es en sí mismo discrecional.

No obstante, en determinados casos la revocación puede ser prohibida, cuando por ejemplo, se ha dado garantía a una tercera persona de que el acto no sería revocado o si, por cualquier otro motivo, dicha autoridad no puede proceder a revocarlo⁷⁰.

Por su parte, el profesor Bermúdez Soto⁷¹ sostiene que en este tipo de actos, la confianza se encuentra protegida en menor medida, por cuanto el destinatario del acto no tiene confianza ni interés en el acto que le impone una carga. Sin perjuicio de lo anterior, en determinados supuestos en los que la imposición del gravamen ha supuesto la realización de determinadas actividades -como por ejemplo, la elaboración de productos con determinadas características-, la confianza será protegida en orden a mantener el acto, de manera que esa actividad del ciudadano no pierda el valor o le ocasione el perjuicio. Asimismo, en tal

⁶⁸ Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. P. 267-268.

⁶⁹ Ídem. P. 268.

⁷⁰ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 126.

⁷¹ Bermúdez Soto, Jorge. El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. Ob. cit. Pp. 91-92.

caso operará la confianza, en el sentido inverso, es decir, que el acto de gravamen no será sustituido por otro de mayor entidad.

2.1.3.4. Actos administrativos favorables conformes a Derecho.

El principio general es que estos actos administrativos no son susceptibles de ser revocados, pudiendo serlo conforme a determinados requisitos, más exigentes, previstos en el artículo 49, párrafo 2º, de la VwVfG⁷². Ello, por cuanto opera tanto el principio de confianza legítima como el principio de sometimiento de la Administración a la ley⁷³.

De acuerdo con el párrafo 2º del citado precepto, la revocación de actos favorables conformes a Derecho sólo es posible, en principio, en seis supuestos y, en estos casos, siempre con efectos ex nunc. A saber⁷⁴:

- 1.- Cuando la revocación esté autorizada en una norma jurídica (49.2.1, núm. 1, 1.ª alternativa);
- 2.- Cuando la revocación tenga lugar en virtud de una reserva de revocación, incluida en el acto como cláusula accesorio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la VwVfG (49.2.1, núm. 1, 2.ª alternativa);
- 3.- Cuando la revocación se ordene como consecuencia del incumplimiento de una condición, incluida en el acto como una cláusula, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación sectorial aplicable o en el artículo 36 de la VwVfG (49.2.1, núm. 2);
- 4.- Cuando se produzca un cambio de circunstancias fácticas o sobrevengan hechos, en razón de los cuales el órgano hubiese estado facultado para no dictar el acto y, sin una revocación, se ponga en peligro el interés público, incluido el interés fiscal (49.2.1, núm. 3);

⁷² Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. P. 276.

⁷³ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. Pp. 126-127.

⁷⁴ Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. P. 277.

5.- Cuando se produzca un cambio normativo, en virtud del cual el órgano no hubiese estado facultado para dictar el acto, siempre que concurren dos requisitos: a) que el beneficiario no haya hecho uso aún de la ventaja en que consista el acto o no haya recibido todavía la prestación que del mismo se derive; y b) que, sin una revocación, se ponga en peligro el interés público (49.2.1, núm. 4);

6.- Siempre que, en general, la revocación sea necesaria para evitar o eliminar perjuicios graves para el interés público o el bien común (49.2.1, núm. 5).

Como advierte el profesor Bermúdez Soto⁷⁵, en estos casos la confianza no se encontraba protegida, ya sea por la reserva de revocación o la caducidad del acto, o bien porque la confianza es puesta en una balanza frente a otros intereses, como el de la comunidad o del propio Estado.

En los tres últimos supuestos, el afectado por la revocación tiene derecho a ser indemnizado, según lo dispuesto por el artículo 49, párrafo 6º, de la VwVfG, siempre que su confianza en la permanencia del acto sea merecedora de protección, esto es, cuando en el caso de la causal 49.2.1.3, el destinatario del acto beneficioso no haya provocado el cambio de circunstancias que justifican la revocación; en la causal 49.2.1.4, el beneficiado no haya podido prever el cambio normativo; y en la causal 49.2.1.5, el interesado no sea el responsable del perjuicio sobrevenido para el interés público, pues de haber acontecido ello, la revocación no dará lugar a indemnización por no resultar protegible la confianza⁷⁶.

Por el contrario, en los dos primeros casos, según García Luengo⁷⁷, el efecto de la protección de la confianza, sería el mantenimiento del acto,

⁷⁵ Bermúdez Soto, Jorge. El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. Ob. cit. P. 91.

⁷⁶ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 407 y sgts.

⁷⁷ Ídem. P. 409.

no siendo aplicable la protección compensatoria contemplada en el 49, párrafo 6º, de la VwVfG, pues no es aplicable al 49.2.1.1.

Por otra parte, el artículo 49, párrafo 3º, de la VwVfG⁷⁸ autoriza la revocación, incluso con efectos retroactivos, de determinados actos favorables, cuales son, los actos que reconocen una prestación pecuniaria o en especie y divisible para el logro de un determinado fin, o es condición para dicho reconocimiento, en los siguientes supuestos: La no utilización o utilización tardía de la prestación o medios otorgados, y el incumplimiento de una cláusula modal, si el acto se sometía a una condición, de acuerdo con la legislación sectorial aplicable o el artículo 36 de la VwVfG.

En estas situaciones, si la revocación opera con efectos retroactivos, el artículo 49 a de la VwVfG autoriza a la Administración a ordenar la devolución o reembolso de la prestación o cantidades satisfechas.

Ahora bien, tanto en los casos regulados en el artículo 49, párrafo 2º y 49, párrafo 3º, la revocación tiene carácter discrecional, siendo el plazo para ejercitar la potestad revocatoria de un año -en los mismos términos que lo es el plazo para ejercer la potestad de revisión de oficio de actos favorables inválidos-⁷⁹.

2.1.4. La confianza merecedora de protección.

Efectuadas las distinciones anteriores, se hace necesario precisar el concepto de confianza que es merecedora de protección en el artículo 48, párrafo 2º, de la VwVfG.

En ese sentido, Jens-Peter Schneider⁸⁰ señala que si bien, se requiere la confianza del beneficiario en la integridad o permanencia del acto que lo favorece, lo cual presupone que esta deba ser manifestada, no

⁷⁸ Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. P. 278.

⁷⁹ Ídem. P. 276.

⁸⁰ Ídem. P. 270.

existe un criterio uniforme en cuanto a la forma en que debe ser exteriorizada, por ejemplo, a través de disposiciones patrimoniales.

Al respecto, García Luengo⁸¹ establece como requisito para que determinados actos -de aquellos que se encuadran en el artículo 48 de la VwVfG-, sean protegibles, la necesidad de una "manifestación de la confianza", exigencia que se funda en que la protección de la confianza depositada en el acto no es un fin en sí mismo, sino un remedio derivado de la seguridad jurídica, tendiente a paliar los daños que al interés del particular ocasiona la pretensión administrativa de dejar sin efecto el acto, situándolo en una posición similar a la que tendría de no haberse dictado aquel⁸².

En general, se ha entendido que se protegerán aquellos casos en los que el ciudadano ha consumido efectivamente las prestaciones recibidas, como también cuando ha realizado disposiciones, como consecuencia del acto administrativo, que demuestran que ha contado con tales prestaciones⁸³.

En ese sentido, el artículo 48, párrafo 2º, inciso segundo, de la VwVfG, establece supuestos no taxativos, sino meramente ejemplares, en los que, en principio, la confianza ha de considerarse como merecedora de protección, a saber, cuando el beneficiario ha consumido las prestaciones obtenidas o ha realizado disposiciones patrimoniales irreversibles o difícilmente reversibles, es decir, que no puede variar, o no puede hacerlo sin sufrir desventajas o dificultades inexigibles o perjuicios irrazonables⁸⁴.

A su vez, según Schneider⁸⁵, las prestaciones se consideran consumidas cuando no existe un correlativo incremento patrimonial concreto en favor del beneficiario, como sucede, cuando aquellas han sido

⁸¹ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 384 y sgts.

⁸² Ídem. Pp. 386-387.

⁸³ Ídem. P. 391.

⁸⁴ Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. Pp. 271-272

⁸⁵ Ídem.

empleadas para afrontar el coste general de la vida. En todo caso, expresa que la consumación de las prestaciones obtenidas es sólo un indicio de que la confianza es merecedora de protección, por lo que en determinados supuestos la confianza no será protegida, por existir un interés público comprometido en el restablecimiento de la legalidad.

Por su parte, Javier García Luengo señala que de acuerdo a la doctrina alemana, las disposiciones que puede haber realizado el ciudadano, no deben ser necesariamente económicas, pudiendo comprenderse incluso, actos en los que terceros han adoptado decisiones de trascendencia patrimonial y que afectan la situación económica del destinatario; así como una omisión por parte del destinatario, que tenga contenido patrimonial y que sea motivada por la prestación⁸⁶.

Ahora bien, según Schneider⁸⁷, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48, párrafo 2º, inciso primero, de la VwVfG, determinar si la confianza merece ser protegida, implica en general, efectuar una ponderación entre, por un lado, el interés del particular en la conservación del acto y, por otro, el interés público en su revisión, esto es, en el restablecimiento de la legalidad.

En relación a este requisito, que contrapone el interés público con uno definido como meramente privado, García Luengo plantea ciertas críticas⁸⁸, pues indica que con dicha valoración se evita presentar la protección de confianza como una tarea pública, la que debe realizarse conforme a las normas del Estado de Derecho y sin limitaciones impuestas en nombre de la eficacia administrativa, teniendo presente que para la propia Administración la protección de este principio reduce la inseguridad y desconfianza en su actuación. Asimismo, hace presente que la casuística que genera la ponderación de intereses, trae como consecuencia la falta de

⁸⁶ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 392-393.

⁸⁷ Schneider, Jens-Peter. Ob. cit. P. 270.

⁸⁸ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 398 y sgts.

previsibilidad en la determinación de proteger la confianza, lo que, en definitiva, produce inseguridad.

Además, García Luengo⁸⁹ indica que el interés a invocar por la Administración debe ser el mismo que el acto revisado pretendía satisfacer, pues de entender que puede ser cualquiera, equivaldría a reconocer a esta un interés de carácter subjetivo incompatible con su posición constitucional.

2.1.5. Efectos de la aplicación del principio.

A continuación, se ha estimado necesario referirse en un acápite aparte, aunque someramente, a los efectos de la protección de la confianza legítima en el Derecho Alemán, a modo de sistematizarlos.

Como sostiene García Luengo⁹⁰, si bien, antes de la VwVfG, el efecto normal de la protección de la confianza respecto de cualquier tipo de acto, era el mantenimiento del acto generador de la confianza digna de protección, una vez entrada en vigencia dicha normativa, éste pasa a ser la compensación económica de la confianza invertida, excepto cuando se esté frente a actos que consisten en una prestación -única o periódica-, pecuniaria o en especie divisible.

De acuerdo a la VwVfG, los efectos Bestandsschutz o Vermögensschutz, dependerán de la clase de acto generador de la confianza⁹¹. El primero, esto es, el mantenimiento del acto, se da respecto a los actos ilícitos consistentes en una prestación única o periódica, siempre que sea pecuniaria o en especie y divisible (artículo 48, párrafo 2º de la VwVfG), en tanto, la protección compensatoria se reserva para el resto de los actos irregulares (artículo 48, párrafo 3º). Lo mismo sucede

⁸⁹ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 403-404.

⁹⁰ Ídem. Pp. 430 y sgts.

⁹¹ Ídem. Pp. 435-436.

respecto de los actos lícitos, los cuales pueden ser revocados a cambio de una compensación económica.

El artículo 48, párrafo 2º, inciso primero, dispone que “Un acto administrativo antijurídico que reconoce una prestación pecuniaria o en especie y divisible, sea esta única o periódica, o es condición para dicho reconocimiento, no puede ser revisado, cuando el interesado confió en el mantenimiento del acto, y su confianza, tras la ponderación con el interés público a la revisión, resulta protegible...”⁹².

Por su parte, el artículo 49, párrafo 3º, prevé que “Cuando se revise un acto administrativo ilegal, que no esté incluido en el párrafo 2, el órgano, a petición del interesado, le ha de compensar el perjuicio patrimonial que ha sufrido al haber confiado en el mantenimiento del acto, siempre que su confianza sea, tras ponderación con el interés público, digna de protección. Para lo que debe aplicarse el párrafo 2.3. No obstante, el perjuicio patrimonial no debe ser sustituido por una cantidad que vaya más allá del interés que el interesado tiene a la permanencia del acto administrativo. El perjuicio patrimonial que debe ser compensado será fijado por el órgano administrativo”.

En cuanto a las reglas de determinación de la indemnización, el artículo 48, párrafo 3º -aplicable también a la revocación de los actos legales-, establece como tope máximo de la misma el interés del destinatario del acto en el mantenimiento del mismo.

Al respecto, Javier García Luengo⁹³ indica que no se cubrirán los beneficios futuros esperados del disfrute de la situación jurídica de la cual se despoja al particular -llamado interés positivo-, sino, únicamente, el interés negativo, esto es, los efectos perjudiciales al patrimonio actual del ciudadano, esto es, lo que se entiende como daño emergente.

⁹² De acuerdo a la traducción que realiza García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 438-439.

⁹³ Ídem. Pp. 449 y sgts.

2.2. Aplicación del principio de confianza legítima, en el ámbito de la revocación de los actos administrativos en el Derecho español⁹⁴.

2.2.1. Recepción del principio y fundamentos.

La recepción del principio de confianza legítima, aunque en algunos casos sólo nominalmente, según indica Castillo Blanco⁹⁵, es reciente en el ordenamiento jurídico español, siendo la doctrina y diversas sentencias del Tribunal Supremo, de finales de la década de los ochenta, las que dan inicio a la discusión acerca de su existencia y su posible aplicación, destacando que, en todo caso, la jurisprudencia utilizó previamente el concepto de confianza legítima a través del principio de buena fe.

En el mismo sentido, Jesús González Pérez señala que antes que se recepcionara el principio de confianza legítima en el Derecho español, las situaciones jurídicas a las que este intenta proteger habían quedado cubiertas por la jurisprudencia, aplicando el principio general de la buena fe, para luego seguir invocando uno u otro indistintamente^{96 97}.

Por su parte, para Javier García Luengo⁹⁸, la recepción del principio surge como una obligación impuesta de aplicar los principios del Derecho comunitario, tarea que posteriormente es desarrollada por los jueces, para culminar con el reconocimiento expreso por parte del legislador.

⁹⁴ La mayoría de los autores usan el término "revocación" en términos amplios, comprendiendo aquella que se realiza por motivos de legalidad, o también denominada "anulación o revisión de oficio", y la revocación propiamente tal, por razones de mérito, oportunidad o conveniencia.

⁹⁵ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 253.

⁹⁶ González Pérez, Jesús, Ob. cit. P. 51.

⁹⁷ De lo expresado, surge la interrogante en cuanto a la diferencia que tiene el principio de confianza legítima con el de buena fe, cuando este último es aplicado a la Administración Pública en sus relaciones con los particulares, materia que será abordada en el segundo capítulo.

⁹⁸ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 35 y sgts.

En cuanto a la labor jurisprudencial, el mismo autor⁹⁹ manifiesta que son los fallos del Tribunal Supremo de la década de los noventa, los que facilitan la consolidación del principio, en el sentido de precisar algunos de los requisitos para que pueda operar.

En este contexto, conforme expone Castillo Blanco¹⁰⁰, la influencia del Derecho comunitario en la delimitación de los principios que informan el ordenamiento jurídico español y la necesidad de dar respuesta a situaciones en las que la doctrina sobre los derechos adquiridos no había dado una solución adecuada, motivaron al Tribunal Supremo a acoger la protección de la confianza legítima como un principio propio.

Así, como se señalara, el primer fallo que aludió nominalmente a dicho principio es de 28 de febrero de 1989, referido a una subvención percibida por un centro escolar.

Asimismo, se destaca la sentencia del mismo tribunal de 1 de febrero de 1990, la cual sostiene, en lo que interesa, que el principio de protección de la confianza legítima *“ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de los intereses en juego -interés individual e interés general-, la revocación del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa unos perjuicios que no tiene por qué soportar derivados de unos gastos o inversiones que sólo pueden serle restituidos con graves*

⁹⁹ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 52 y sgts.

¹⁰⁰ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 286.

perjuicios para su patrimonio, al no ser todos ellos de simple naturaleza económica”¹⁰¹.

En cuanto a su fundamento, Castillo Blanco¹⁰² señala que, a pesar que el Tribunal Supremo califica de constitucional el principio de seguridad jurídica -dada su consagración en el artículo 9º, inciso tercero, de la Constitución Española de 1979-, no encuentra el fundamento constitucional para el de confianza legítima.

A su turno, Jesús González Pérez¹⁰³ refiriéndose a la fundamentación constitucional del principio, sostiene que el referido artículo 9º, inciso tercero, de la Constitución, garantiza una serie de principios, como el de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad y la seguridad jurídica, agregando que derivado de este último, se da cabida a la buena fe y la confianza legítima.

2.2.2. Requisitos.

En relación a este tema, Castillo Blanco¹⁰⁴, analizando diversa jurisprudencia del Tribunal Supremo, desprende las siguientes características y exigencias en la operatividad del principio de protección de confianza legítima:

a) Se ha de producir una situación de quiebra de la previsibilidad y buena fe del individuo en la actuación de los poderes públicos, la que debe haber generado una expectativa protegible. No se está en presencia de un derecho adquirido.

¹⁰¹ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 291.

¹⁰² Ídem. P. 295.

¹⁰³ González Pérez, Jesús. Ob. cit. P. 52.

¹⁰⁴ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. Pp. 307 y sgts.

b) Dicha situación no puede quedar justificada en motivos superiores a los que se protegen.

c) Se debe producir una colisión entre un interés público -la necesidad de dotarse de una nueva legalidad o preservar ésta última frente a una presunta transgresión de la misma por el acto o situación generadora de la confianza-, y un interés privado, los cuales deben ser ponderados para decidir cuál debe prevalecer.

d) En el caso de cambios normativos, se ha de prever la existencia de medios y de un tiempo razonable para replantear las situaciones individuales que eventualmente pudieran quedar afectadas.

e) Es necesario para que se produzca una situación de confianza protegible, que la Administración genere "signos externos", que aun no siendo jurídicamente vinculantes, sí sean lo suficientemente concluyentes para que orienten al ciudadano hacia una determinada conducta. No basta cualquier tipo de convicción psicológica o una mera actitud de tolerancia.

f) Se exige una antijuridicidad, no tanto como conducta ilegal, sino en el sentido que el sujeto que sufre los daños y perjuicios por la actuación administrativa no tiene el deber de soportar los mismos.

2.2.3. Reconocimiento en la Ley de Procedimiento Administrativo.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en los artículos 45 -sobre la eficacia de los actos administrativos y la irretroactividad-, y 112 -referido a los límites para el ejercicio de las facultades de anulación o revocación-, hacía prevalecer el principio de seguridad jurídica sobre el de la legalidad cuando los actos administrativos habían hecho surgir efectos favorables para los administrados, estableciendo límites a las facultades de

anulación y revocación de actos o disposiciones administrativas amparadas por la presunción de legitimidad¹⁰⁵.

En efecto, el precitado artículo 112 disponía que *“las facultades de anulación y revocación no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, al derecho de los particulares o las leyes”*, límites que fueron aplicados por la jurisprudencia en el ejercicio de las facultades de anulación o revocación.

Luego, la Ley 30/92, de 26 de noviembre de esa anualidad, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -en adelante LRJPAC-, recogió en su artículo 106, similares prescripciones, previendo que *“Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

En relación a dicho precepto legal, García Luengo¹⁰⁶ señala que la inclusión de la referencia a la buena fe, como límite a las facultades de revisión de los actos administrativos, en una primera fase, fue entendida por un sector doctrinal, como un reconocimiento en el ámbito legislativo español del principio de protección de confianza. Agrega, que aunque este último no encuentra su fundamento constitucional en la buena fe, es innegable su identidad con ésta y su manifestación más objetiva¹⁰⁷.

Sin perjuicio de lo anterior, Castillo Blanco¹⁰⁸ indica que la norma citada, como aquellas disposiciones contenidas en la antigua ley de 1958, no responden exactamente al contenido de la confianza legítima, no

¹⁰⁵ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. Pp. 276 y sgts.

¹⁰⁶ García Luego, Javier. Ob. cit. Pp. 106 y sgts.

¹⁰⁷ Ídem. Pp. 277 y sgts.

¹⁰⁸ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 285.

contemplando tales ordenamientos una regulación específica sobre el tema, por lo que, en definitiva, según expresa, la articulación del principio de confianza legítima se debe fundamentalmente a la labor jurisprudencial.

En el mismo sentido, García Luengo¹⁰⁹ manifiesta que la segunda etapa en la recepción del principio se inicia con la reforma de la LRJPAC, efectuada mediante la Ley 4/1999, que incorporó expresamente esa institución entre los principios reguladores de la actividad de las Administraciones Públicas.

Así, el artículo 3.1 prevé que *“Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho”*, agrega su inciso segundo que *“Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima”*.

No obstante ello, el mismo autor advierte cierta mesura en la admisión del principio por parte del legislador, pues la norma transcrita no precisó los supuestos y condiciones en los que aquel ha de operar.

En el mismo orden de ideas, Jesús González Pérez sostiene que fue la Ley 4/1999, la que al modificar el artículo 3º de la LRJPAC, consideró como principios generales que deberán respetar las Administraciones Públicas en su actuación, la buena fe y la confianza legítima. Añade que la exposición de motivos de dicho cuerpo legal, destacó la introducción de estos dos principios, como derivados de la seguridad jurídica, señalando que *“Por una parte, el principio de buena fe, aplicado por la jurisprudencia contencioso-administrativa incluso antes de su recepción por el Título preliminar del Código Civil. Por otra, el principio, bien conocido en el Derecho procedimental administrativo europeo y también recogido por la jurisprudencia contencioso-administrativa, de la confianza legítima de los*

¹⁰⁹ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 112 y sgts.

*ciudadanos en que la actuación de las Administraciones públicas no puede ser alterada arbitrariamente*¹¹⁰.

Por su parte, Pedro Coviello¹¹¹ sostiene que la recepción de estos principios en la norma reseñada precedentemente, se ha extendido al mencionado artículo 106, en relación a los límites a las facultades de revisión. Agrega que, según entiende la doctrina, la referencia a la buena fe que se efectúa en dicho precepto, agregada por la reforma de 1999, constituye un reconocimiento de la protección de la confianza legítima en cuanto límite a la revisión de oficio de los actos administrativos viciados.

2.2.4. Regulación en la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación al ejercicio de la facultad de anulación o revisión de oficio de los actos administrativos.

En relación a la revisión de oficio de los actos administrativos en el Derecho español, materia normada en la LRJPAC, Pedro Coviello¹¹² señala que el sistema de nulidades en ese ordenamiento se estructura a través de la nulidad de pleno derecho -sanción más grave- y la anulabilidad. En cuanto a las vías para declarar la invalidez, la doctrina contempla la "revocación por razones de legalidad" o "anulación", distinguiéndose de la revocación por motivos de oportunidad, mérito o conveniencia.

Por su parte, Javier García Luengo¹¹³ distingue entre la revisión de actos nulos de pleno derecho y de actos anulables.

Sobre la materia, los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández¹¹⁴ destacan que hasta la dictación de la Ley de

¹¹⁰ González Pérez, Jesús. Ob. cit. Pp. 46-47.

¹¹¹ Coviello, Pedro José. Ob. cit. P. 195.

¹¹² Ídem. P. 196.

¹¹³ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 246 y sgts.

¹¹⁴ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo I. Decimoquinta Edición. Civitas, 2011. Pp. 681 y sgts.

Procedimiento Administrativo de 1958, la Administración no podía dejar sin efecto los actos declarativos de derechos, salvo mediante la aplicación del recurso de lesividad, debiendo demandar ante los tribunales contenciosos administrativos, la retirada de sus propios actos.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 flexibilizó este sistema, estableciendo vías adicionales al recurso de lesividad, para la revisión por la propia Administración de sus actos declarativos de derechos¹¹⁵. Así, como sostiene Ramón Parada Vásquez¹¹⁶, se reconoció a la Administración un poder directo de anulación, pero exigiendo la garantía de un dictamen favorable del Consejo de Estado.

Luego, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, amplió las facultades anulatorias directas de la Administración, al suprimir el carácter vinculante del dictamen del Consejo de Estado para la anulación de los actos anulables, órgano que, además, perdió el monopolio de esta función en favor de los organismos consultivos de las Comunidades Autónomas¹¹⁷.

Finalmente, en el año 1999 se redujo el alcance de las potestades de revisión de oficio. Como indica Ramón Parada Vásquez¹¹⁸, la modificación de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999 volvió al sistema originario, reduciendo la anulación directa por la Administración a los actos nulos de pleno derecho, y aplicando el proceso de lesividad para la anulación de los actos anulables favorables o declarativos de derechos.

¹¹⁵ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. Ob. cit. P. 682.

¹¹⁶ Parada Vásquez, Ramón. Derecho Administrativo II. Ediciones Universitarias S. L, Madrid, España, 2013. P. 112.

¹¹⁷ Ídem. Pp. 112-113.

¹¹⁸ Ídem. P. 113.

2.2.4.1. La revisión o anulación de los actos nulos de pleno derecho.

Al respecto, el artículo 102.1 de la LRJPAC dispone que *“Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.”*

Según Javier García Luengo¹¹⁹, atendida la gravedad de los vicios -concernientes al orden público-, la Administración, únicamente, constata la ilegalidad, pudiendo ejercer esta atribución en cualquier momento, sea por denuncia de los particulares o de oficio por la Administración.

Para que puedan revisarse válidamente estos actos, es necesario que el Consejo de Estado u otro órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma -si lo hubiere- aprecien la existencia de una causa determinante de la nulidad de pleno derecho, emitiendo el correspondiente dictamen, que es de carácter preceptivo y vinculante^{120 121}.

El procedimiento termina con una declaración de invalidez, la que, además, deberá pronunciarse acerca de la indemnización a que puedan tener derecho los interesados -si se cumplan los requisitos que dan lugar a la responsabilidad extracontractual de la Administración-¹²².

¹¹⁹ García Luengo, Javier. Ob. cit. P. 248.

¹²⁰ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. Ob. cit. P. 683.

¹²¹ Este pronunciamiento constituye una garantía frente a la Administración, pues si dicho órgano consultivo determina que no concurre el vicio de nulidad, la revisión no puede prosperar. Parada Vásquez, Ramón. Ob. cit. P. 114.

¹²² Ídem. P. 114.

2.2.4.2. La revisión de oficio o anulación de los actos anulables.

Como advierte Ramón Parada Vásquez¹²³, si bien la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, admitió la facultad de anulación directa de los actos anulables declarativos de derechos, la Ley 4/1999, de Modificación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, eliminó dicha posibilidad, permitiendo la revisión, únicamente, de los actos de gravamen o desfavorables.

A partir de dicha modificación, cuando la Administración pretenda dejar sin efectos actos anulables declarativos de derechos debe recurrir ante la jurisdicción contenciosa administrativa a través del proceso de lesividad, previsto en el artículo 103 de la LRJPAC, para lo cual debe proceder a la declaración de lesividad de los mismos, para su posterior impugnación ante los tribunales contenciosos administrativos^{124 125}.

2.2.4.3. Límites a las facultades de revisión de oficio.

La circunstancia que un acto sea nulo de pleno derecho o anulable, no implica que deba ser invalidado necesariamente, siendo conveniente moderar la facultad anulatoria a fin de evitar una situación más grave que la que se trata de remediar, según sostiene Ramón Parada Vásquez¹²⁶.

¹²³ Parada Vásquez, Ramón. Ob. cit. P. 115.

¹²⁴ Ídem. P. 115.

¹²⁵ Este mecanismo constituye una garantía de la confianza de los particulares, por cuanto para que la Administración pueda dejar sin efecto un acto de contenido favorable, primero, debe efectuar la declaración de lesividad -la que sólo puede adoptarse dentro de los 4 años siguientes a la dictación del acto administrativo y previa audiencia de los interesados-, y posteriormente, interponer ante el tribunal contencioso administrativo competente, el recurso de lesividad para obtener la anulación de aquel.

¹²⁶ Parada Vásquez, Ramón. Ob. cit. P. 116.

De ahí que el artículo 106 dispone que *“las facultades de revisión no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resultase contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las Leyes”*^{127 128 129}.

2.2.5. La revocación por motivos de oportunidad.

En relación a la materia, Javier García Luengo¹³⁰ indica que la revocación de actos no favorables, no plantea problemas desde el punto de vista de la protección de la confianza. Agrega, que de acuerdo a la doctrina española, la revisión de este tipo de actos no tendría límites de ninguna clase, puesto que atendida su naturaleza, no se encuentra comprometida la confianza en su mantenimiento^{131 132}.

Al respecto, el artículo 105.1 de la LRJPAC establece que este tipo de actos puede ser revocado en cualquier momento, siempre que tal revocación *“no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”*¹³³.

¹²⁷ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. Ob. cit. Pp. 690-691.

¹²⁸ El precepto en comento es una réplica del artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, norma que, como ya se indicara, establecía los límites generales para las facultades de anulación y revocación. Parada Vázquez, Ramón. Ob. cit. P. 116.

¹²⁹ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández sostienen que la introducción de la buena fe como límite a las facultades de revisión, facilitó el reconocimiento del principio de protección de la confianza legítima. Ob. cit. P. 692.

¹³⁰ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 270 y sgts.

¹³¹ Ídem. Pp. 262 y sgts.

¹³² Mariela Valdés Pérez expresa que tratándose de actos de gravamen no hay protección de la confianza, porque en general no hay interés en que el acto se mantenga, no obstante, eventualmente, tratándose de actos que pudiesen tener efectos positivos en terceras personas o en la colectividad, podría generarse una expectativa legítima en la estabilidad de una determinada situación jurídica.

¹³³ El artículo 105 de la Ley de Procedimiento Administrativo disponía que los actos de gravamen podían revocarse libremente y en cualquier momento.

En relación a dicho precepto, Antonio Fortes Martín sostiene que solamente considera la revocación de los actos de gravamen desfavorables, obviando la LRJPAC cualquier mención a la posibilidad de revocar actos favorables o declarativos de derechos^{134 135}.

En el caso de los actos de contenido favorable o declarativos de derechos, Ramón Parada Vásquez sostiene que se presentan los problemas más graves de la revocación, dado que esta se encuentra limitada por los derechos adquiridos, discutiéndose, además, lo relativo al derecho del titular del derecho revocado a ser indemnizado^{136 137}.

Finalmente, en cuanto a los límites al ejercicio de esta potestad revocatoria, Antonio Fortes Martín indica que las restricciones establecidas en el artículo 106 de la LRJPAC -para la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho o anulables-, son también aplicables a la revocación de los actos administrativos¹³⁸.

¹³⁴ Fortes Martín, Antonio. Estudio sobre la Revocación de los Actos Administrativos. Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile, Vol. 19 N° 1, año 2006. P. 158.

¹³⁵ No obstante, sostiene que se permite la revocación de los actos favorables en el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, y en aquellos casos en que lo prevé una norma de rango legal o el mismo acto administrativo. Ídem. P. 160.

¹³⁶ Parada Vásquez, Ramón. Ob. cit. P. 117.

¹³⁷ En cuanto a la reparación de los perjuicios, Ramón Parada Vásquez señala que cuando la causa de la revocación de un acto favorable es la adopción de nuevos criterios de apreciación sobre el interés público, el acto revocatorio debe decidir, so pena de su invalidez, tanto la retirada del acto primitivo como la indemnización a que dará lugar. Ob. cit. Pp. 118-119. Lo mismo, sucederá cuando la revocación está permitida por una norma sectorial o por el propio acto revocado. Fortes Martín, Antonio. Ob. cit. Pp. 160-161.

¹³⁸ Lo anterior, no obstante que esa norma no se refiere expresamente a la revocación, como acontecía con el antiguo artículo 112 de la LPA, que extendía tales límites a ambas potestades. Fortes Martín, Antonio. Ob. cit. P. 161.

CAPÍTULO II. EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO CHILENO. CONSAGRACIÓN, CONTENIDO Y REQUISITOS.

1. Fundamentación. ¿Constitucional o en principios generales del derecho?.

Como ya se ha advertido, en los sistemas comparados de Alemania y España, el principio de confianza legítima ha sido objeto de reconocimiento normativo en los términos ya estudiados, situación que difiere de lo que acontece en el Derecho Administrativo chileno, el que, no obstante la falta de su consagración en el ordenamiento jurídico, ha aceptado su aplicación en diversos ámbitos, principalmente, en materia de invalidación de los actos administrativos.

En este sentido, y tal como se reconoce en la actualidad, la potestad invalidatoria -fundada en el principio de juridicidad- constituye un poder deber de la autoridad administrativa, la cual debe ejercerse a fin de restablecer la legalidad del ordenamiento. Por ello, resulta de vital importancia encontrar el fundamento normativo del cual pueda derivarse la aplicación del principio de confianza legítima en materia de invalidación, considerando que precisamente este pretende ser un límite para su ejercicio y que la atribución de que se trata, regulada en el artículo 53 de la ley N° 19.880, fue establecida sin restricción alguna, sin perjuicio por cierto, del plazo de dos años y de la audiencia previa que debe concederse a los interesados.

En general, en la doctrina comparada existe consenso en que el fundamento del principio de confianza legítima está en un principio del

Estado de Derecho, a saber, la seguridad jurídica, no obstante que, como se verá, otros autores lo encuentran en el principio de buena fe, situación que ha dificultado el establecer la propia individualidad de la confianza legítima, sin desconocer en todo caso, la estrecha relación que la misma tiene con los citados principios, en los términos que se estudiará en el presente capítulo.

Ahora bien, como puede advertirse, sea uno u otro el fundamento, en ambos casos se recurre a principios generales del Derecho, cuestión que puede ser objeto de críticas¹³⁹.

En lo que respecta a nuestra realidad nacional, y no obstante que el principio en estudio se encuentra reconocido por la doctrina y por la jurisprudencia administrativa y en menor medida, por la judicial, importa determinar cuál es el fundamento que permite su aplicación en nuestro ordenamiento administrativo interno. Así, cabe preguntarse si, únicamente, se puede recurrir a principios extrapolados de conceptos del Derecho Privado, o si incluso es posible encontrar una raíz en nuestra Carta Fundamental, para lo cual se recurrirá a diversas opiniones planteadas por los autores.

En ese contexto, como expresa el profesor Jorge Bermúdez Soto¹⁴⁰, el Derecho también lo constituyen los principios generales del derecho, por lo mismo, dentro de las fuentes del Derecho Administrativo, por regla general, los autores reconocen a estos principios, lo que nos lleva al problema de su obligatoriedad, siendo esto normalmente solucionado, recurriendo a otras fuentes de esta disciplina, como podría ser la

¹³⁹ En ese sentido, se puede revisar el artículo de Raúl Letelier Wartenberg, "Contra la Confianza Legítima como Límite a la Invalidez de Actos Administrativos", ya citado, en el cual expone diversas críticas en relación a la tendencia de recurrir a los principios generales del derecho para fundar conceptos jurídicos indeterminados.

¹⁴⁰ Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Ob. cit. Pp. 58 y sgts.

costumbre, la Constitución y las normas con rango de ley, de las cuales pueden deducirse tales principios generales¹⁴¹.

Asimismo, el profesor Bermúdez Soto¹⁴², citando a Diez-Picazo, precisa que *“cuando hablamos de principios generales del Derecho estamos haciendo referencia a estos criterios no legislados ni consuetudinarios mediante los cuales debemos integrar las lagunas de la ley y de los cuales debemos servirnos para llevar a cabo la labor de interpretación de las leyes”*.

Continúa, destacando la distinción que Diez-Picazo hace entre principios en sentido estricto que son *“juicios de valor que inspiran e informan una normativa o la disciplina de una institución (p. ejemplo: el llamado principio de buena fe...)”* y las llamadas normas principales *“son normas jurídicas de carácter básico en la organización del grupo social o en la disciplina de instituciones que a su vez son básicas para el grupo social...Tiene su fundamento en la comunidad entera, en la medida en que es ella misma, a través de las convicciones creencias o juicios de valor que profesa, quien le confiere este carácter”*.

Igualmente, el profesor Bermúdez Soto¹⁴³ sostiene que en el Derecho Administrativo dichos principios tienen como función servir de elementos de interpretación, concretización y desarrollo de la propia ley y del ordenamiento en general, más no buscan imponerse sobre otras normas, por eso que más bien tales principios tienen un valor subsidiario dentro del esquema de las fuentes.

¹⁴¹ Destaca que muchos de los principios generales del Derecho Administrativo recogidos por el legislador, han sido previamente desarrollados por la jurisprudencia y doctrina de los autores. Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Ob. cit. P. 60.

¹⁴² Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Ob. cit. Pp. 59-60.

¹⁴³ Ídem. Pp. 63-64.

En el mismo sentido, Arrieta Pongo¹⁴⁴ sostiene que los principios generales del derecho tienen tres funciones trascendentales, a saber: informadora, en cuanto inspiran al legislador y sirven de fundamento del ordenamiento jurídico; normativa o integradora, al actuar como fuente supletoria ante el vacío o la laguna legal o de la costumbre; e interpretativa, al operar como criterio orientador del juez o intérprete.

A su turno, Federico Castillo Blanco¹⁴⁵ expone las tres funciones básicas de los principios generales del derecho, en primer lugar, como fuente supletoria de la ley o la costumbre; en segundo término, como elemento de interpretación e informador de las normas jurídicas; y finalmente, como prescripción de comportamiento para un determinado valor contenido en el principio.

Ahora bien, el profesor Bermúdez Soto buscando encontrar el fundamento positivo del principio de confianza legítima -el cual concibe como un principio general del Derecho, que juega un papel como corrector de los vacíos de la ley N° 19.880 en materia de invalidación-, postula que si bien no tiene reconocimiento expreso en la Constitución Política de la República, se deduce desde los principios constitucionales del Estado de Derecho consagrado en los artículos 5°, 6°, 7° y 8° de dicha Carta Fundamental y de la seguridad jurídica prevista en el artículo 19 N° 26, como asimismo del principio de legalidad establecido en los artículos 6°, 7° y 24, inciso 2° de la Constitución y 2° de la ley N° 18.575¹⁴⁶.

Según indica¹⁴⁷, lo anterior se desprende de una interpretación progresiva de los referidos preceptos y de una comprensión amplia de los principios de legalidad y seguridad jurídica, entendido el primero como el

¹⁴⁴ Arrieta Pongo, Alejandro. El Principio de Protección de la Confianza Legítima ¿Intento de Inclusión en el Ordenamiento Peruano?. Ita Ius Esto, N° 1, 2008. P. 88.

¹⁴⁵ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 39.

¹⁴⁶ Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Ob. cit. P. 86.

¹⁴⁷ Ídem. Pp. 86-87.

deber de la autoridad administrativa de actuar de manera no abusiva o arbitraria, correspondiendo que en el ejercicio de sus potestades deba respetar la confianza que pueda haber nacido en los administrados, derivados de su propia actuación.

Como contrapartida, y en cuanto a que la confianza legítima encuentre su fundamento en el artículo 19 N° 26 de la Constitución, Javier Millar Silva¹⁴⁸ indica que si bien en dicho precepto se consagra uno de los aspectos de la seguridad jurídica -que los derechos no serán afectados en su esencia-, dados los múltiples aspectos que comprende dicho concepto, no podría entenderse que consagra el principio de seguridad jurídica como tal, ni tampoco la confianza legítima.

Luego, el profesor Bermúdez Soto¹⁴⁹ plantea que el principio de confianza legítima constituye una manifestación en el ámbito administrativo de la doctrina iusprivatista de los actos propios, esto es, de que nadie puede ir en contra de sus propios actos.

A este respecto, Millar Silva¹⁵⁰ plantea diversas interrogantes en relación a que la mencionada teoría pueda explicar el fundamento del principio en estudio, teniendo en cuenta que esta nace en el Derecho Privado, en el que rige la autonomía de la voluntad, a diferencia del ámbito público en el que impera el principio de legalidad. Además, hace presente que esta doctrina requiere la existencia de una conducta anterior jurídicamente eficaz, lo que excluiría a los actos inválidos^{151 152}.

¹⁴⁸ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 291-292.

¹⁴⁹ Bermúdez Soto, Jorge. El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. Ob. cit. Pp. 85-86.

¹⁵⁰ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 289 y sgts.

¹⁵¹ En relación a este último punto, Alejandro Arrieta Pongo indica que dado que la regla de los actos propios no puede ser invocada ante la Administración Pública cuando la actuación estatal relevante es inválida, y que ello puede resultar injusto frente a privados que han podido confiar en una actuación administrativa cuya invalidez desconocían o no pudieron evitar, el principio de protección de la confianza legítima ha sido desarrollado

Dado lo expuesto, Millar Silva¹⁵³ sostiene que el fundamento normativo del principio de confianza legítima aparecería de su conexión con el Estado de Derecho garantizado por la Constitución, o a través de la conexión de la seguridad jurídica con este. Agrega, que si bien la Constitución no se refiere de forma explícita a dicho concepto, se desprendería del Capítulo I, referido a las bases de la institucionalidad, en especial de sus artículos 6° y 7°, lo que se constaría en las actas de sesiones en las que se discutió el primero de los preceptos citados.

Asimismo, lo anterior se expresaría en un fallo del Tribunal Constitucional de fecha 10 de febrero de 1995, Rol N° 207-95, el cual, según indica el autor citado¹⁵⁴, confirma que el fundamento normativo constitucional del Estado de Derecho se encontraría en los artículos 5°, 6° y 7° de la Constitución, y establece su conexión con la seguridad jurídica y la protección de la confianza, pues esta última se encuentra inserta en el Estado de Derecho garantizado constitucionalmente¹⁵⁵.

Sin perjuicio de lo anterior, señala el autor¹⁵⁶ que aunque la confianza legítima puede estimarse incluida en la noción de Estado de Derecho, considerando que no ha sido consagrada normativamente y que uno de los pilares de nuestro ordenamiento jurídico es el principio de la

precisamente para la salvaguarda de este tipo de situaciones. Estudio Comparativo de los Alcances de la Doctrina de los Actos Propios Frente al Principio de Protección de la Confianza Legítima. Ita Ius Esto, N°. 1, 2011. P. 46.

¹⁵² Asimismo, Javier García Luengo sostiene que existirían profundas diferencias entre ambas instituciones en cuanto al ámbito de aplicación, a los requisitos para que operen y a su régimen jurídico. Ob. cit. P. 134.

¹⁵³ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 292 y sgts.

¹⁵⁴ Ídem. Pp. 293-294.

¹⁵⁵ Señala el fallo que: "Se ha considerado que, entre los elementos propios de un Estado de Derecho, se encuentran la seguridad jurídica, la certeza del derecho y la protección de la confianza de quienes desarrollan su actividad con sujeción a sus principios y normas positivas. Esto implica que toda persona ha de poder confiar en que su comportamiento, si se sujeta al derecho vigente, será reconocido por el ordenamiento jurídico (...)". (Tribunal Constitucional, 10 de febrero de 1995, Rol N° 207, Considerando 67).

¹⁵⁶ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 294-295.

juridicidad, estima que el principio en comento no podría ser aplicado como límite al ejercicio de la potestad invalidatoria.

Ahora bien, en relación con la técnica de usar normas constitucionales para justificar nuevas instituciones jurídicas -a la que han recurrido los autores precedentemente citados-, el profesor Raúl Letelier Wartenberg¹⁵⁷ indica que esta razona sobre la base de emplear cláusulas constitucionales, que son de una amplitud extrema, llenando de contenido conceptos jurídicos indeterminados. Así sucedería con los conceptos de Estado de Derecho y de seguridad jurídica -supuestamente reconocidos en la Carta Fundamental- y con otros principios que se han ido fabricando, entre ellos, la confianza legítima¹⁵⁸, el que, al igual que los principios de seguridad jurídica y buena fe, no tienen consagración constitucional, a diferencia de otros países, como España¹⁵⁹.

Según sostiene, lo que normalmente se hace para "producir" este tipo de principios es seguir un proceso inductivo, mediante la observación de diversas normas del sistema jurídico infraconstitucional, buscando la ratio que resulta común en todas ellas, para luego alzar esta última como principio¹⁶⁰. Este proceso, expresa, presenta dos graves problemas, el primero, es que no se encuentra claramente justificado el que un cúmulo de razones comunes pueda servir como razón de otro tipo de situaciones, y lo segundo, es que en el caso de la confianza legítima, pretende limitar el artículo 53 de la ley N° 19.880, lo que no puede lograrse sin transgredir las reglas sobre las que se construye el sistema de fuentes jurídicas, al delimitar el ámbito de aplicación de una norma legal específica.

Luego de exponer las referidas críticas, se hace necesario hacer una breve referencia a como la doctrina comparada ha entendido el tema, la

¹⁵⁷ Letelier Wartenberg, Raúl. Ob. cit. P. 615

¹⁵⁸ Ídem. Pp. 616 y sgts.

¹⁵⁹ Ídem. Pp. 621 y sgts.

¹⁶⁰ Ídem.

que, como ya se adelantara, recurre a los principios de seguridad jurídica y de buena fe para encontrar el fundamento de la confianza legítima.

Al respecto, Alejandro Arrieta Ponto¹⁶¹ indica que muchos autores españoles encuentran su sustento en la seguridad jurídica, lo que, en su opinión, implica dotar de rango constitucional al principio de protección de la confianza, toda vez que aquella se encuentra recogida en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

En la Constitución peruana, a diferencia del caso español que recoge expresamente el principio de seguridad jurídica, no se contempla formalmente un precepto que permita el reconocimiento del principio de protección de la confianza legítima en ese ordenamiento, como lo sostiene Arrieta Pongo. Sin embargo, agrega que ello ha sido salvado por el Tribunal Constitucional, el que ha reconocido la vigencia del principio de seguridad jurídica, en tanto forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho, encontrándose implícito en la Carta Fundamental¹⁶².

En el caso de Francia, en el que la Constitución tampoco contiene alguna norma o principio en el que pueda fundarse el principio de confianza legítima, Frank Moderne¹⁶³ cuestiona el reconocimiento del principio de confianza legítima por la vía del principio de seguridad jurídica, dada la noción general e imprecisa de este último. Aun cuando no desconoce su relación con aquel, indica que la circunstancia que alguno de sus elementos haya sido promovido al rango constitucional -como sucede con el principio de irretroactividad de la norma penal-, ello no significa que

¹⁶¹ Arrieta Pongo, Alejandro. El Principio de Protección de la Confianza Legítima ¿Intento de Inclusión en el Ordenamiento Peruano?. Ob. cit. P. 97.

¹⁶² Ídem. Pp. 100-101.

¹⁶³ Moderne, Franck. Ob. cit. Pp. 286-287.

los demás elementos de la seguridad jurídica, por extensión se beneficien de ello¹⁶⁴.

Por su parte, en cuanto al intento de encontrar la justificación de la seguridad jurídica en el concepto del Estado de Derecho, para finalmente deducir el principio de protección de la confianza legítima, expresa que aquél tampoco tiene consagración constitucional¹⁶⁵.

Por otra parte, en cuanto a la tendencia en orden a encontrar el fundamento de la confianza legítima en el principio de buena fe, cabe sostener que en España, antes que el principio en estudio fuera incorporado legislativamente, se entendía que encontraba su fundamento en aquella. Lo anterior, señala Arrieta Pongo¹⁶⁶, citando a Jesús González Pérez, se explica porque la buena fe incorpora el valor ético de la confianza.

Igualmente, Hildergard Rondón de Sansó¹⁶⁷ sostiene que la noción de expectativa plausible o de confianza legítima resulta compatible con las distintas manifestaciones del concepto de buena fe, por lo que podría considerarse un fundamento válido de la figura jurídica en examen, o más bien, que la noción de confianza legítima puede subsumirse en alguna de las nociones de buena fe y encontrar en ella su legítima base de actuación en el mundo jurídico.

A su vez, Javier García Luengo¹⁶⁸ se refiere a como en la doctrina italiana el principio de confianza legítima ha sido entendido como una manifestación de la buena fe, cuyo carácter constitucional se construye, sea entendiendo esta última como un principio constitucional no escrito, o que se refleja en algunas de las declaraciones de principios o en un

¹⁶⁴ Ídem. Pp. 272-275.

¹⁶⁵ Moderne, Franck. Ob. cit. P. 277.

¹⁶⁶ Arrieta Pongo, Alejandro. El Principio de Protección de la Confianza Legítima ¿Intento de Inclusión en el Ordenamiento Peruano?. Ob. cit. Pp. 95-96.

¹⁶⁷ Rondón de Sansó, Hildergard. Ob. cit. P. 31.

¹⁶⁸ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 121 y sgts.

concreto precepto del texto constitucional. Sin embargo, en su opinión, no podría admitirse la fundamentación de este principio en la buena fe, salvo que se entienda que esta última tiene rango constitucional, cuestión que es objeto de variada discusión doctrinal¹⁶⁹.

Por su parte, en nuestro país, Camila Boettiger Philipps¹⁷⁰ también sostiene que como antecedente del principio de confianza legítima, se encuentra el principio de la buena fe, entendido éste como un principio general del Derecho.

Expuestas las consideraciones precedentes y dada la discusión de que ha sido objeto el supuesto reconocimiento que el principio de confianza legítima tendría en la Constitución, sea directamente o a través de principios generales del Derecho recogidos en esta, cabe analizar si el fundamento podría encontrarse a nivel legislativo y vía principios generales del Derecho, entendidos estos como valores esenciales de un ordenamiento jurídico, aunque no encuentren consagración normativa.

A ese respecto, el principio podría encontrar apoyo en la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos, y en el principio de conservación de los actos administrativos.

En cuanto a la presunción de legalidad¹⁷¹, consagrada en el artículo 3º, inciso final, de la ley N° 19.880, Jorge Bermúdez Soto sostiene que en virtud de esta, los actos administrativos son legales, mientras no se diga lo

¹⁶⁹ Ídem. P. 139.

¹⁷⁰ Boettiger Philipps, Camila. El Principio de la Buena Fe en la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República en materia urbanística. Revista Actualidad Jurídica N° 19, enero 2009, Tomo I, Universidad del Desarrollo. P. 313.

¹⁷¹ Para Eduardo Cordero Quinzacara la expresión presunción de legalidad resume una presunción de hechos, en este caso de actos, es decir, que las actuaciones realizadas en el procedimiento y la dictación del acto mismo se ha hecho conforme al ordenamiento jurídico, o que los elementos que componen el acto administrativo se conforman con la ley. "La Eficacia, Extinción y Ejecución de los Actos Administrativos en la Ley N° 19.880". Acto y Procedimiento Administrativo. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo. Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2007. P. 118.

contrario por el juez o por la propia de la Administración¹⁷², en un procedimiento que tenga por objeto la declaración de nulidad o la invalidación del acto, respectivamente.

Como se advierte, se trata de una presunción *iuris tantum*, puesto que admite prueba en contrario, correspondiendo que quien impugna el acto deba acreditar que el procedimiento para dictarlo o el acto mismo no cumple con el ordenamiento jurídico¹⁷³.

A su turno, el profesor Juan Carlos Ferrada¹⁷⁴ sostiene que esta regla es uno de los privilegios con que cuenta la Administración del Estado, la cual desplaza sobre los particulares la carga de impugnar el acto administrativo, que son aquellos que alegan la ilegalidad de que este adolece. Agrega, que permite la ejecución inmediata del acto, sin perjuicio de que éste puede ser paralizado e incluso dejarse sin efecto por los tribunales de justicia.

En el mismo sentido, Eduardo García De Enterría y Tomás Ramón Fernández expresan que, considerando que la presunción de que se trata no se destruye sino con sentencia firme, la circunstancia que esta sea impugnada judicialmente no paraliza o suspende -salvo que el juez lo disponga por vía cautelar-, los efectos ya producidos y la ejecución subsiguiente del acto recurrido, lo que evidenciaría que se trata del "más formidable privilegio posicional de la Administración en su relación con los administrados"¹⁷⁵.

Finalmente, para Gabriel Celis Danzinger¹⁷⁶ la finalidad de esta presunción es asegurar la ejecutividad de los actos administrativos,

¹⁷² Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Ob. cit. P. 124.

¹⁷³ Cordero Quinzacara, Eduardo. Ob. cit. P. 118.

¹⁷⁴ Ferrada Bórquez, Juan Carlos. Las Potestades y Privilegios de la Administración Pública en el Régimen Administrativo Chileno. Revista de Derecho. Vol. XX, Nº 2, Diciembre 2007. P. 81.

¹⁷⁵ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. Ob. cit. P. 539.

¹⁷⁶ Celis Danzinger, Gabriel. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Thomson Reuters, 2010. P. 344.

evitando que la simple oposición de un particular pueda paralizar sus efectos, trasladando al particular la carga de impugnarlos y de promover el correspondiente proceso, el que no producirá por sí solo efectos suspensivos¹⁷⁷.

Por su parte, el principio de conservación, según sostiene el profesor Bermúdez Soto, se trata de un principio no expresado en la ley N° 19.880¹⁷⁸, en virtud del cual la nulidad o invalidez adquiere el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad del acto¹⁷⁹.

Al respecto, Javier Millar Silva¹⁸⁰ -haciendo referencia a Margarita Beladiez Rojo- indica que de acuerdo a este principio, el ordenamiento jurídico ampara la mantención de todos aquellos actos que, no obstante infringir la legalidad, son capaces de cumplir con la finalidad que el legislador ha previsto.

Dicho principio encuentra determinadas manifestaciones en la citada ley N° 19.880^{181 182}, tales como, la existencia de irregularidades que no producen la invalidez del acto, a saber, el vicio de forma o de procedimiento, el que, de acuerdo al artículo 13, inciso segundo, del mismo texto legal, sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por

¹⁷⁷ Según sostiene Carlos Dorn Garrido, el principal efecto de esta presunción es que el acto administrativo es una manifestación válida de la potestad pública ejercida por el órgano de la Administración ajustada a la legalidad, produciendo inmediatamente sus efectos jurídicos sin necesidad de autorización judicial previa. "Ley 19.880 y Nulidad de Derecho Público". Acto y Procedimiento Administrativo. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 150.

¹⁷⁸ Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Ob. cit. P. 124.

¹⁷⁹ Dorn Garrido, Carlos. Ley 19.880 y Nulidad de Derecho Público. Ob. cit. P. 151.

¹⁸⁰ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. P. 192.

¹⁸¹ Para Jaime Jara Schnettler, antes de la ley N° 19.880, ya se advertían manifestaciones de este principio a nivel legislativo y reglamentario. No obstante, ha sido dicha preceptiva, la que introdujo de manera definitiva y general "las más amplias reglas de conservación sobre actos administrativos". "La Nulidad de Derecho Público ante la Doctrina y la Jurisprudencia". Editorial Libromar, Santiago, 2004. Pp. 182 y sgts.

¹⁸² Para el mismo autor, el principio de conservación es compatible y armónico con el imperativo de validez formal que consagra la Constitución Política en el artículo 7°, inciso primero, por las razones que indica. Jara Schnettler, Jaime. Ob. cit. Pp. 197 y sgts.

mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado¹⁸³; la facultad de la Administración contemplada en el inciso tercero del referido artículo 13, para subsanar los vicios de que adolezcan los actos, siempre que no se afecten intereses de terceros¹⁸⁴; y la atribución de invalidar parcialmente un acto administrativo, tal como lo reconoce el inciso segundo del artículo 53 de la misma normativa.

En definitiva, según el autor Jaime Jara Schnettler¹⁸⁵ las referidas disposiciones se orientan a la protección de la estabilidad de actos administrativos que si bien, originalmente, pueden presentar irregularidades, son capaces de cumplir la finalidad que establece la propia ley.

Por su parte, como sostiene Carlos Dorn Garrido¹⁸⁶, la vigencia de este principio morigeradora tanto el instituto de la invalidación como la función jurisdiccional anulatoria de los tribunales, pues supone que la autoridad administrativa o los jueces estarán en la obligación de invalidar o anular el acto en la medida que el vicio de legalidad sea de entidad y no exista posibilidad alguna de conservar el acto mediante el saneamiento del vicio.

A su turno, en relación al mismo principio de conservación, Margarita Beladiez Rojo¹⁸⁷ sostiene que un acto es válido cuando el Derecho tiene interés en conservarlo, lo que puede suceder no sólo cuando este es

¹⁸³ Como expresa el profesor Bermúdez Soto, para el legislador sólo determinados vicios afectan la validez del acto administrativo, en la medida que concurran ciertas exigencias, a saber, se trate de un defecto que concorra en un requisito esencial y siempre que la omisión cause perjuicio al interesado. Derecho Administrativo General. Ob. cit. Pp. 134-135.

¹⁸⁴ Para Carlos Dorn Garrido, los mecanismos de saneamiento, en el contexto de la doctrina de la nulidad, suponen la intención de mantener un acto irregular mediante la rectificación del vicio o su convalidación, previa constatación, según indica, que el acto sea susceptible de ser conservado dentro del ordenamiento jurídico, esto es, que concurran los requisitos mínimos de validez propios de todo acto administrativo -forma y competencia-. Ley 19.880 y Nulidad de Derecho Público. Ob. cit. P. 152.

¹⁸⁵ Jara Schnettler, Jaime. Ob. cit. P. 185.

¹⁸⁶ Dorn Garrido, Carlos. Ley 19.880 y Nulidad de Derecho Público. Ob. cit. P. 153.

¹⁸⁷ Beladiez Rojo, Margarita. Validez y Eficacia de los Actos Administrativos. Marcial Pons, 1994. Pp. 41 y sgts.

efectivamente legítimo, sino también cuando adoleciendo de vicios, se estima que el acto en sí mismo cumple una determinada finalidad que se considera digna de protección o cuando mediante su conservación se protegen otros principios generales o valores jurídicos, como podría ser la buena fe o la seguridad jurídica. La conservación del acto, por ende, puede ser un valor en sí mismo o simplemente el resultado práctico en un intento de salvaguardar bienes jurídicos superiores.

Así y tomando como base lo expuesto por la referida autora española, el fundamento de la confianza legítima, concebida como límite a la invalidación de los actos administrativos, podría encontrarse en el principio de conservación, el que permitirá el mantenimiento del acto administrativo -no como un fin en sí mismo-, sino como un medio para proteger los principios de buena fe, la seguridad jurídica y la confianza legítima que el destinatario o beneficiario ha depositado en determinadas actuaciones de la Administración.

Lo anterior, podría verse reforzado por la presunción de legalidad de que se hayan revestidos los actos administrativos -que facilita la confianza legítima que pueda nacer en los administrados, dada la presunción de que los mismos se ajustan al ordenamiento jurídico, siempre, por cierto, que se cumplan con el resto de requisitos que se verán más adelante para que la confianza sea digna de protección-, y por la necesidad de resguardar dos principios generales del derecho, que son de reconocida aplicación nacional, como son la buena fe -condición que, además, deberá concurrir en el administrado, como se analizará- y la seguridad jurídica que busca preservar la estabilidad de determinadas situaciones originadas por la propia Administración, principios que se estiman igualmente valiosos.

En conclusión, y obviamente sin el ánimo de agotar el tema, el cual puede ser explorado desde otros puntos de vista, el fundamento del principio de confianza legítima podría construirse sobre la base de los

referidos conceptos, a saber, la presunción de legalidad de los actos y el principio de conservación, entendido este último como medio de resguardo de otros valores jurídicos, como la confianza, la buena fe y la estabilidad o certeza jurídica.

Así pareciera que ha sido entendido por nuestros tribunales, en los últimos años, al menos, en las sentencias¹⁸⁸ a que se hará referencia en este capítulo, las que señalan que subyacen al principio de conservación otros principios generales del Derecho como la confianza legítima que el acto genera, así como la buena fe de los terceros, el respeto a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica, todos los cuales constituyen un resguardo frente a la potestad invalidatoria.

Finalmente, y en apoyo a lo señalado, cabe destacar la opinión ya antes sostenida por Jaime Jara Schnettler¹⁸⁹, para quien¹⁹⁰, el desplazamiento del principio de legalidad en beneficio de otros principios jurídicos, según indica "*más valiosos*" -como la buena fe, los derechos adquiridos, la seguridad jurídica y la confianza legítima-, se explica recurriendo al fenómeno de la conservación o lo que denomina "*validez sucesiva o relacional*" y a un concepto más amplio de la validez de los actos administrativos, entendiendo que ésta implica algo más que analizar el simple apego a la legalidad -a la sujeción formal de un acto a las normas jurídicas-, esto es, que importa valorar si el Derecho ha considerado necesario proteger ciertas situaciones jurídicas que se han generado en torno al acto administrativo irregular.

¹⁸⁸ Recaídas en las causas Rol N°s. 57-2011, 293-2013, 3.078, de 2013, 2.614-2015 y 5.761-2015.

¹⁸⁹ Jara Schnettler, Jaime. Ob. cit. Pp. 200 y sgts.

¹⁹⁰ Basado, a su vez, en cómo entiende el principio de conservación la autora española Margarita Beladiez Rojo, ya citada.

2. Potestad invalidatoria y confianza legítima en el ordenamiento jurídico nacional. Revisión de jurisprudencia administrativa y judicial. Estado de la situación.

Nuestro ordenamiento jurídico regula la invalidación, únicamente, en el artículo 53 de la ley N° 19.880, y a diferencia del Derecho Administrativo español y alemán, no distingue entre actos favorables o de gravamen. Salvo en lo relativo al plazo de dos años y al procedimiento que debe observarse, tampoco establece en forma expresa límites que regulen el ejercicio de esta potestad. De ahí que, ante la posible afectación de los particulares beneficiarios del acto irregular, cobra relevancia la tarea desarrollada por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República y los tribunales de justicia, la que ha contribuido al desarrollo del principio de protección de la confianza legítima, en los términos que veremos a continuación, dada la falta de consagración normativa.

2.1. Revisión de la jurisprudencia de la Contraloría General de la República.

Revisando la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, es posible constatar que dicho organismo no ha estado ajeno a la aplicación del principio de confianza legítima, incluso en materias que exceden del ámbito de la invalidación¹⁹¹.

¹⁹¹ A vía ejemplar, se destaca el dictamen N° 610, de 2000, el que a propósito del examen de legalidad de un decreto que aprobó una concesión, y en el contexto de una modificación legal, hace referencia a la exigencia ineludible para el legislador de que junto a cualquier nueva regla que dicte en el ámbito de que se trate, establezca normas transitorias razonables, de manera de proteger a quienes han incurrido en determinadas acciones, dada la confianza legítima en la no alteración de las normas preestablecidas. Asimismo, el dictamen N° 8.617, de 2008, alude a los oferentes de un proceso licitatorio, que luego del acto de adjudicación, concurren al respectivo acuerdo de voluntades en la

En este último sentido, es posible encontrar pronunciamientos que invocan la confianza legítima como fundamento para subsanar errores en que ha incurrido la Administración y que no pueden perjudicar a quienes actúan de buena fe y convencidos del actuar regular de aquella¹⁹², ordenando, en definitiva, regularizar tales situaciones.

Ahora bien, en relación al ejercicio de la potestad invalidatoria, materia que es objeto del presente estudio, Javier Millar Silva¹⁹³ sostiene que no se advierte un desarrollo sistemático del principio de confianza legítima, sino más bien se aprecia la existencia de pronunciamientos que resuelven situaciones de hecho, y en los que aquel se invocaría en apoyo a otros principios tradicionales como la buena fe y la seguridad jurídica, y no como un principio específico del cual se puedan desprender consecuencias

confianza legítima de la razonabilidad de la actuación administrativa. De igual modo, el dictamen N° 44.453, de 2015, invoca la confianza legítima como fundamento del deber de pagar recursos comprometidos por parte de la autoridad. Recientemente, el dictamen N° 22.766, de 2016, señala que la renovación de una contrata durante varios años, genera para los funcionarios la confianza legítima de que dicho nombramiento se reiterará en los años siguientes, correspondiendo que una determinación en sentido contrario por parte del municipio, se concrete a través de un acto administrativo motivado.

¹⁹² Así, el dictamen N° 22.113, de 2012, en relación al pago del bono post laboral previsto en la ley N° 20.305, cuyo entero fue desestimado en un primer momento por la información equivocada que la Administración proporcionó a la afectada en relación a la fecha en la que debía cesar en funciones, lo que la indujo a desvincularse extemporáneamente, concluye que dicha situación configura una justa causa de error, que no puede provocar un perjuicio a la servidora que ha actuado de buena fe y en el convencimiento de haber procedido dentro de un ámbito de legitimidad, por lo que en resguardo de los principios de confianza legítima, de certeza y seguridad de las relaciones jurídicas, corresponde que la Administración dé por subsanado el vicio en análisis, y otorgue el bono a la afectada, siempre y cuando cumpla con los demás requisitos copulativos establecidos por el mencionado cuerpo legal. En el mismo sentido se pronuncia el dictamen N° 59.273, de 2013. Por su parte, el dictamen N° 55.487, de 2015, en atención a un error de la Administración, invoca la confianza legítima como fundamento para eximir de responsabilidad infraccional de la normativa de pesca y acuicultura. A su turno, el dictamen N° 103.278, de 2015, dada la irregularidad en que incurrió el servicio en la designación de un funcionario, concluye que la situación expuesta, constituye un error de la Administración que no resulta imputable al ocurrente y, en consecuencia, no corresponde que este soporte los perjuicios derivados de ella, por lo que, en resguardo de los principios de confianza legítima, de certeza y seguridad de las relaciones jurídicas, debe deducirse que el vicio incurrido en la contratación no implicó el término de la contrata del interesado.

¹⁹³ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 283-285.

concretas, y sin que la Institución Contralora se refiera al fundamento normativo para su aplicación, opinión que de algún modo se comparte, atendidas las razones que se expondrán.

En cuanto al tema en estudio, y examinada la base jurisprudencial, se aprecia que, por regla general, los dictámenes reconocen el principio de confianza legítima en cuanto límite de la invalidación, atribución esta última que si bien es concebida como un poder-deber de la autoridad administrativa, se reconoce que tiene como limitación la existencia de relaciones jurídicas consolidadas a la luz del acto irregular, en consideración a la buena fe de los terceros y a la confianza de estos en el actuar legítimo de la Administración, así como a los principios de certeza o seguridad jurídica¹⁹⁴.

Asimismo, los dictámenes reconocen la relación que tiene la confianza legítima con los principios generales informadores del ordenamiento jurídico, como son la buena fe y la seguridad o certeza jurídica, estableciendo que de producirse una colisión entre estos y la anotada facultad-deber de invalidar, en determinadas situaciones, deben prevalecer dichos valores¹⁹⁵.

Ahora bien, la generalidad de los pronunciamientos incurren en una cierta confusión de la confianza legítima con otro de los límites tradicionales a la potestad invalidaría, a saber, los derechos adquiridos por terceros de buena fe, cuestión que podría dar lugar a una variación en la aplicación del principio en relación a la normativa y doctrina comparada, las que permiten que aquel se aplique en aquellos casos en que no hay adquisición de derechos, sino meras expectativas -aunque legítimas-, lo

¹⁹⁴ En ese sentido, se mencionan, entre otros, los dictámenes N°s. 2.936, de 2001, 5.156, de 2009 -este último a propósito de vicios que inciden en el desarrollo de un concurso de provisión de cargos, el que, según indica, no procede invalidar, si quienes fueron nombrados en tales plazas se encuentran ejerciéndolas en la creencia que sus nombramientos se dispusieron con apego a la ley-, y 51.775, de 2013.

¹⁹⁵ Así se pronuncian los dictámenes N°s. 7.348, de 2008 y 7.430, de 2012.

que, en definitiva, podría implicar una cierta restricción de la institución en estudio.

En efecto, tales dictámenes¹⁹⁶ sostienen que la facultad de invalidar actos irregulares reconoce como límite a su ejercicio, las situaciones jurídicas consolidadas sobre la base de la confianza legítima de los particulares en la actuación de los órganos administrativos, de manera que las consecuencias de tal medida no pueden afectar a terceros que adquirieron derechos de buena fe dentro del procedimiento administrativo.

Lo expresado, como se advierte, excluye la protección de ciertas situaciones en las que los terceros tiene únicamente expectativas, lo que podría conllevar una restricción en la aplicación del principio¹⁹⁷, a diferencia de lo que acontece a nivel comparado, pues en este, si bien la confianza legítima puede proteger derechos adquiridos, principalmente busca resguardar situaciones o ventajas que no se han consolidado en el patrimonio de los afectados, cuestión que precisamente representa una de las ventajas de este principio.

A su turno, otros dictámenes invocan la confianza legítima no como un límite de la invalidación, sino para restringir los efectos retroactivos de

¹⁹⁶ Entre ellos, los dictámenes N°s. 21.955, de 2010 -en el caso de personas beneficiadas con la adjudicación de una beca-, 32.639, de 2010 -en materia de permisos de edificación-, 10.015, de 2011, 7.430, de 2012 -tratándose de interesados cuyas resoluciones de nombramiento fueron tomadas razón, y que asumieron sus funciones con la convicción de que los concursos que sirvieron de sustento a sus nombramientos, se ajustaron a derecho-, 38.825, de 2013 -en el caso de irregularidades cometidas en procesos licitatorios y encontrándose aprobada la adjudicación-, 49.863, de 2013 -también en materia de concursos-, 60.958, de 2013, y 2.256, de 2014.

¹⁹⁷ Al respecto, se destacan, entre otros, los dictámenes N°s. 77.184, de 2010, 7.801, de 2013 -el que tratándose de un concurso público, expresa que el principio de confianza legítima resulta aplicable a situaciones jurídicas consolidadas, lo que no ocurriría en la situación de que se trata, dado que los nombramientos de los participantes en cuestión no se concretaron, constituyendo una mera expectativa-, y 2.849, de 2015 -lo mismo se concluye en materia de ascenso, concluyendo la no existencia de una situación jurídica consolidada, dado que el ascenso en cuestión no fue tomado razón, constituyendo una mera expectativa para el afectado-.

esta, permitiendo, en definitiva, conservar los efectos producidos en el pasado por el acto viciado¹⁹⁸.

Ahora bien, sea que la invalidación se invoque como límite de la potestad invalidatoria o como restricción de sus efectos, como ya se expresara, se observa cierta confusión de la confianza legítima con otros principios generales del derecho, como son la buena fe y seguridad jurídica. En relación a ello, es clara la relación que existe entre los mismos, lo que reconoce el Organismo Contralor, no obstante no establece sus diferencias con aquellos, dificultando su distinción¹⁹⁹.

Asimismo, de la revisión de la jurisprudencia es posible advertir un cierto criterio práctico en la decisión de aplicar o no el principio de confianza legítima, a fin de evitar las consecuencias más perjudiciales que podría acarrear la invalidación, sea para los terceros o beneficiarios o incluso para el Estado -comprometiendo su responsabilidad patrimonial, según lo reconocen expresamente algunos pronunciamientos-²⁰⁰.

¹⁹⁸ A vía ejemplar, se menciona el dictamen N° 53.290, de 2004, que permitiendo la invalidación de un decreto alcaldicio que aprobó una enmienda a la ordenanza local de un Plan Regulador Comunal, sostiene que el acto invalidatorio que dicte la Municipalidad de Lo Barnechea respecto de la actuación señalada, deberá limitarse en cuanto a su vigencia, solamente hacia el futuro, cautelándose de esta forma los derechos adquiridos por particulares a la luz de la normativa observada. Asimismo, el dictamen N° 54.179, de 2004, el que en relación a licencias de conducir emitidas por un funcionario al cual se delegaron facultades en forma irregular, respecto de las cuales se ordenó su invalidación, se determinó que existe un límite para el efecto de la nulidad, es decir, que su efecto no puede ser retroactivo al tiempo del perfeccionamiento del acto, por lo que las actuaciones realizadas durante la vigencia de la delegación irregular son válidas, y producen todas las consecuencias jurídicas pertinentes. Asimismo, los dictámenes N°s. 73.967, de 2014 y 14.932, de 2015, en relación a un convenio de transferencia de recursos que fue representado por financiar pagos no autorizados, determinó que no procede exigir la restitución de los recursos utilizados en el pago de determinadas asignaciones y que fueron percibidas por terceros de buena fe.

¹⁹⁹ Así, el dictamen N° 2.936, de 2001, señala que frente a la antijuridicidad de un acto administrativo, debe primar la seguridad jurídica, especialmente cuando ella es acompañada de la buena fe, principios que se han desarrollado "a través de lo que ahora se llama, el principio de la confianza legítima en la actuación administrativa". De ello, podría entenderse que se concibe este último como una derivación de los primeros.

²⁰⁰ Al respecto, se citan los dictámenes N°s. 44.492, de 2000 y 2.936, de 2001 -alude al riesgo de la eventual responsabilidad civil extracontractual que la invalidación y sus efectos podrían derivar para el municipio-, 33.465, de 2013 -a propósito de la adquisición

Por otra parte, en otros casos se desestima la aplicación del principio, según indican los pronunciamientos, por no concurrir los supuestos necesarios para que pueda ser invocado²⁰¹.

Enseguida, y en cuanto a la aplicación de la confianza legítima como límite al ejercicio de la potestad invalidatoria, y dada la relación que hacen los dictámenes con los principios de buena fe y seguridad jurídica, cabe

de un inmueble por parte de un municipio de forma irregular, sostiene que considerando que el contrato fue inscrito en el Registro de Propiedades del Conservador de Bienes Raíces, ello constituiría una situación jurídica consolidada sobre la base de la confianza de los particulares en la actuación legítima de los órganos de la Administración, de manera tal que las consecuencias de dejar sin efecto la contratación de que se trata, no podrían afectar a los terceros de buena fe, circunstancias que la autoridad edilicia deberá ponderar en el evento que ejerza su potestad de invalidación-, 42.295 y 51.773, ambos de 2013, y 4.027 y 78.023, de 2015 -ambos se refieren a privilegiar la cautela de ciertos principios generales tales como: la certeza jurídica, la buena fe de los interesados, la confianza legítima en la Administración, entre otros, por sobre la corrección de una situación irregular, dotándola de eficacia una vez transcurrida cierta cantidad de años, evitando de ese modo los eventuales efectos perjudiciales que se ocasionarían a los afectados-.

²⁰¹ Así, el dictamen N° 56.766, de 2012, sostiene que si bien en algunas oportunidades ha reconsiderado pronunciamientos sobre la base, entre otros, de la confianza legítima, se trata de casos excepcionales, atendido el lapso transcurrido entre la fecha en que se incurrió en el vicio y aquella en que fue detectado, lo que consolida situaciones jurídicas, cuya invalidación sería más perniciosa que la irregularidad que afecta al acto viciado, supuestos que no concurren en este caso. El dictamen N° 7.801, de 2013, desestima la aplicación por no existir derechos adquiridos por terceros de buena fe, al no haberse formalizado el nombramiento. El dictamen N° 80.884, de 2014, desestimando la solicitud de reconsideración de un pronunciamiento que representó un nombramiento al término de un concurso público, por no cumplir el candidato, al momento de postular al mismo, el requisito legal de poseer 3 años de experiencia como técnico de nivel superior, señaló que no es posible afirmar la buena fe del afectado, ya que éste postuló a un cargo respecto del cual la ley pide determinados requisitos, de los que tuvo conocimiento a la época de oponerse al certamen, y que no puede desconocer en virtud de la presunción prevista en el artículo 8° del Código Civil. Expresa, además, que el principio de confianza legítima resulta aplicable a situaciones jurídicas consolidadas, en que las consecuencias de las medidas adoptadas por la Administración no pueden afectar a los terceros que adquirieron derechos de buena fe dentro del procedimiento administrativo, supuesto que no concurre en la especie. En idéntico sentido se pronuncia el dictamen N° 68.152, de 2014, señalando que los conceptos de confianza y buena fe, que fundamentan la limitación a la atribución de invalidar un acto de nombramiento contrario a derecho, amparan a aquellas personas designadas en un cargo público que han desempeñado sus labores con la convicción de que su estado funcionario resulta regular, lo que se relaciona estrechamente con la imputabilidad de la inadvertencia del incumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa, y con lo dispuesto en el artículo 8° del Código Civil, de forma tal que, entendiéndose la ley conocida por todos, el afectado ha debido estar al tanto de los requisitos exigidos por la normativa.

preguntarse si, en definitiva, la confianza legítima constituye una evolución de estos últimos, o si por el contrario se trata de instituciones distintas, interrogante que no resulta fácil contestar revisando los criterios jurisprudenciales.

En efecto, Camila Boettiger Philipps cita al profesor Soto Kloss, quien distingue tres etapas en los dictámenes de la Contraloría General, la primera, de 1959 a 1969, período en que se reconoce la invalidación como principio sin excepción, sosteniéndose que la ilegalidad no crea derechos, ni siquiera respecto de terceros de buena fe; una segunda, a partir de 1969, que plantea la improcedencia jurídica de la invalidación por parte de la Administración de actos administrativos dictados en contravención a Derecho, si estos han producido "efectos adquiridos en terceros"; y finalmente, a partir de 1971, se exige expresamente como requisito indispensable para la improcedencia de la invalidación ante "situaciones adquiridas", que estos terceros estén de buena fe²⁰², criterios que con posterioridad han evolucionado en los términos expuestos en los párrafos precedentes.

Asimismo, la autora señala que la limitación a la potestad invalidatoria de la Administración consistente en respetar los derechos adquiridos de buena fe por sus destinatarios o terceros es un criterio anterior a la LBPA, desarrollado por la doctrina y confirmado de manera consistente por la CGR: "...la doctrina de los actos irregulares pero válidos...[consiste en] la consagración de que si hay terceros de buena fe que han consolidado situaciones jurídicas subjetivas basadas en dichas resoluciones, éstas no pueden ser invalidadas"²⁰³.

Como se advierte, antes del reconocimiento expreso de la confianza legítima como límite de la potestad invalidatoria, la jurisprudencia de la

²⁰² Boettiger Philipps, Camila. Ob. cit. P. 311

²⁰³ Ídem. P. 318.

Contraloría ya utilizaba los conceptos de buena fe, seguridad jurídica y situaciones jurídicas consolidadas para restringir el ejercicio de la invalidación por parte de la Administración, lo que, como se expresó, dificulta la tarea de establecer sus diferencias.

Finalmente, es útil destacar el reciente dictamen N° 328, de 2015, el que únicamente alude a la “confianza de una actuación legítima de la entidad empleadora”, sin utilizar los elementos -buena fe, derechos adquiridos, situaciones consolidadas- a que aluden los pronunciamientos citados previamente, para efectos de definir la institución en estudio, lo que eventualmente pueda constituir un indicio de que se pretende evolucionar en un nuevo concepto, sin perjuicio, por cierto, que aquellos puedan ser exigidos en cuanto requisitos necesarios para su aplicación.

Asimismo, aunque en un ámbito diverso al de la potestad invalidatoria, el dictamen N° 22.766, de 2016²⁰⁴, habla de la confianza legítima nacida en los administrativos al amparo de los principios de juridicidad y seguridad jurídica y los consagrados en los artículos 5°, 8° y 19 N° 26 de la Constitución Política de la República, lo que puede ser un indicio de su fundamentación constitucional y de un nuevo ámbito en la aplicación del principio, en materia de precedentes administrativos.

Considero que será interesante observar si con el nombramiento del profesor Bermúdez Soto -precursor del principio en estudio- como Contralor General de la República, pueda existir una evolución o un mayor desarrollo de la confianza legítima, y una aplicación de la misma en diversos aspectos del quehacer de la autoridad administrativa.

²⁰⁴ En materia de renovación de contratos y de la necesidad de la autoridad administrativa de motivar la decisión de no renovar una designación.

2.2. Revisión de jurisprudencia judicial.

Hasta el año 2008, Javier Millar Silva²⁰⁵ sostenía que los tribunales habían sido más conservadores en la aplicación del principio de confianza legítima, acogiendo su protección en escasos casos.

Desde entonces, la realidad ha cambiado, y en la actualidad se observan diversos pronunciamientos judiciales de las Cortes de Apelaciones y de la Corte Suprema que se refieren al principio en estudio, tanto en materia de invalidación como en otros ámbitos propios del Derecho Administrativo, o incluso en otros que exceden de esta rama del Derecho, sin perjuicio que en algunas causas judiciales su aplicación es invocada por los particulares afectados, sin que los tribunales se pronuncien al respecto.

Tratándose de materias diversas a la potestad invalidatoria, se destaca el fallo de la Corte Suprema de 27 de octubre de 2005, en el recurso de protección, causa rol N° 5.202-2005, caratulada "Chau Barreda con I. Municipalidad de Antofagasta".

Como expone Millar Silva²⁰⁶, dicho pronunciamiento se refiere al fundamento del principio, siguiendo la doctrina española que lo deriva de la seguridad jurídica. Se trató de un caso relacionado con la no renovación de una patente de alcoholes, la cual había sido transferida, y cuya solicitud de transferencia había sido requerida oportunamente, sin obtener respuesta del municipio respectivo, sino hasta dos años después en que procedió a caducar la misma, no obstante haber recibido regularmente en ese período el pago de la patente respectiva.

²⁰⁵ Millar Silva, Javier. La potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 286 y sgts.

²⁰⁶ Millar Silva, Javier. La potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 286 y sgts.

En el considerando tercero sostiene que *"en la especie debe tenerse presente el denominado -principio de la confianza legítima-, que es manifestación de la más amplia noción de la seguridad jurídica y de certeza de la situación de cada ciudadano, en que se basan, entre otras, las garantías que se consignan en los N°s. 2, 3, 16 inciso tercero, 20 inciso segundo y 22 del artículo 19 de la Carta Política. En tal virtud, era dable suponer que los solicitantes de transferencia de titularidad esperaran una acogida favorable a sus pretensiones, atendido el tiempo transcurrido desde la presentación de la solicitud y considerando, además, los pagos normalmente aceptados por la recurrida"*.

Agrega en el considerando cuarto, *"Que la dilación excesiva para adoptar una actitud finalmente negativa por parte del Departamento de Rentas de la Municipalidad recurrida, no puede perjudicar a los recurrentes en el sentido de hacerles aplicables el artículo 3° transitorio de la Ley N° 19.925, hoy N° 20.033, norma en la que se asila la requerida para disponer la cancelación de las patentes de que se trata. Ello por cuanto, en primer término, la solicitud pertinente fue formulada el 23 de mayo de 2003 antes de la vigencia del citado artículo 3° transitorio de la Ley N° 19.925, la que no puede operar retroactivamente por impedirlo el artículo 9° del Código Civil y, en segundo lugar, porque su aplicación resulta contraria al principio de la legítima confianza, ya aludido"*.

En el mismo sentido, se destaca la sentencia de la Corte Suprema de 11 de diciembre de 2012, recaída en la causa Rol N° 5.973-2011, sobre recurso de casación en el fondo deducido por la Municipalidad de Chillán en contra la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de esa ciudad, que acogió la reclamación de ilegalidad interpuesta por un comerciante contra el acto que rechazó su solicitud de renovación de patente de alcoholes definitiva, para el giro restaurante diurno y nocturno, ordenando en su lugar que se accediera a dicha petición.

Se trataba de un caso en que el reclamante adquirió la patente de alcoholes para el giro de restaurante diurno y nocturno, mediante la transferencia que le hizo su anterior propietario, la que fue aprobada por decreto alcaldicio de junio de 2010, el cual señalaba un plazo para su renovación y pago hasta el día 31 de julio del mismo año. Luego, requerida por el interesado la renovación de la patente para el segundo semestre de 2010, el municipio la rechazó por consideraciones de seguridad pública, molestias vecinales y otras de similar naturaleza, sumado a dos infracciones a la Ley de Alcoholes, además, de un sumario sanitario por contaminación acústica.

Como fundamento del rechazo del recurso, en el considerando octavo, la Corte Suprema sostiene *“Que la actuación de la Municipalidad en los términos antes descritos vulnera el principio de la confianza legítima que la rige frente a los administrados.*

En efecto, el referido principio constituye una manifestación de la más amplia noción de seguridad jurídica y certeza en la situación que detenta cada ciudadano ante la Administración, en que se basan, entre otras, las garantías que se consignan en los numerales 2, 3, 16 inciso tercero, 20 inciso segundo y 22 del artículo 19 de la Carta Política. En tal virtud, era dable suponer que el solicitante de renovación de patente de alcoholes esperara una acogida favorable a sus pretensiones, en razón a que previo a dicha petición -un mes antes- se había aprobado por la misma autoridad administrativa el traspaso de aquélla.

De ello resulta que -en la especie- el comportamiento impugnado desconoce el deber de actuación coherente que se desprende del principio de protección de la confianza legítima que rige en el Derecho Administrativo moderno y que se traduce en la legítima expectativa del administrado en relación a la conducta de la Administración, ello en el entendido que ha sido el ente u órgano de la Administración -en este caso,

la Municipalidad- el que se encuentra en mejores condiciones de evaluar los antecedentes relativos a la patente de alcoholes al momento de autorizar su traspaso y, por ende, los criterios de interés público establecidos al aprobar dicho traspaso se mantendrían al momento de solicitar el reclamante la renovación de la patente respectiva, como una consecuencia lógica y coherente derivada de dicha aprobación”.

Del mismo modo, se aprecia la sentencia de la Corte Suprema de 2 de enero de 2013, en los autos Rol N° 7.086-2010, sobre juicio ordinario de indemnización de perjuicios, caratulados "Sociedad Inmobiliaria Inversiones R & T Limitada con Municipalidad de Santa Cruz", conociendo del recurso de casación en el fondo deducido por el municipio, contra la sentencia de la Corte de Apelaciones de Rancagua, en cuanto confirma el fallo de primera instancia que, a su vez, acogió la demanda, declarando la falta de servicio de la municipalidad demandada, condenándola a pagar una indemnización de perjuicios.

En el considerando décimo tercero expresa “*Que, asimismo, la actuación de la Municipalidad en los términos descritos en el motivo anterior vulnera el principio de la confianza legítima que la rige frente a los administrados.*

El referido principio es manifestación de la más amplia noción de la seguridad jurídica y de certeza de la situación de cada ciudadano, en que se basan, entre otras, las garantías que se consignan en los numerales 2, 3, 16 inciso tercero, 20 inciso segundo y 22 del artículo 19 de la Carta Política.

En tal virtud, era dable suponer que el actor al solicitar la información para adoptar la decisión de realizar una inversión de tal envergadura en la comuna, cumpliendo con todas las exigencias legales y los requisitos para obtener los permisos correspondientes, lo hizo confiado

en que el municipio actuaría de manera acorde a su propia normativa y a lo que la autoridad de transporte le ordenaba.

Pero contrario a ello, la Municipalidad omitió la dictación de la correspondiente ordenanza para regulación de vías y planes de transporte local, lo que vulneró la legítima expectativa del administrado, y lo que su propia normativa le ordena, configurando así la falta de servicio aludida, pues tal actuación en el hecho permitió que las líneas de buses continuaran usando un terminal no adecuado, dejando en desuso el construido especialmente al efecto, omisión que originó los daños que los jueces del fondo tuvieron por acreditados.

De ello resulta que el comportamiento o gestión municipal impugnada desconoce el deber de actuación coherente que se desprende del principio de protección de la confianza legítima que rige en el Derecho Administrativo moderno y que se traduce en la legítima expectativa del administrado, en relación a la conducta de la administración, ello, en el entendido que es el ente de la Administración -municipal en este caso- el que se encuentra en mejores condiciones de evaluar los antecedentes relativos al transporte, puesto que contaba con todas las herramientas legales para dictar la reglamentación para regular y ordenar el transporte rural e interurbano en la Comuna de Santa Cruz, cual es sin duda uno de los fines y obligaciones que se espera que cumpla. Es decir, la Municipalidad, como ente de la Administración local, tuvo un comportamiento impropio y bajo el estándar que le era exigible, en orden a regular conforme a su propia normativa y tal como incluso se le había ordenado, la dictación de la regulación de vías de modo de asegurar que la población contara con los terminales aptos y definitivos acordes incluso a evitar un riesgo y entorpecer el plan regulador y las zonas que para cada actividad están establecidas”.

Como se advierte, los mencionados fallos además de referirse al fundamento del principio de confianza legítima, de los mismos subyace la idea en orden a que dicha confianza puede generarse a partir de ciertas conductas de la propia Administración, con cierto carácter de permanentes, o de ciertos precedentes administrativos, y que, en definitiva, obligan a esta a respetar un cierto deber de actuación coherente.

Por el contrario, la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago el 3 de mayo de 2013, causa Rol N° 27.041-2012, desestima la infracción denunciada por los recurrentes, pronunciamiento que fue confirmado por la Corte Suprema en la causa Rol N° 4.737-2013. Se trató de un recurso de protección deducido por dos sociedades de inversiones, en contra de Cencosud S.A y la Municipalidad de La Florida, siendo las primeras, arrendataria y arrendadora de un inmueble en que funcionaba un local comercial, y en cuyo predio vecino se estaba terminando de construir un supermercado de propiedad de la empresa recurrida, existiendo obras cuya construcción se encontraba demarcada sobre una porción importante del acceso vehicular del inmueble de los recurrentes, lo que, según ellos, perjudicaba en términos de comodidad y tránsito peatonal y vehicular el acceso existente en aquel, además de obstaculizar el acceso a su propiedad, generando situaciones de peligro, y no guardando armonía con el lugar.

En ese contexto, el considerando undécimo expresa, en relación al principio de confianza legítima, esgrimido por el recurrente en términos que debió observarse por parte de la autoridad municipal recurrida, por el hecho de haberse otorgado con antelación permisos urbanísticos y patentes municipales a los establecimientos comerciales operados por las sociedades recurrentes, que el profesor Jorge Bermúdez ha sostenido que en su virtud, "*...se entiende que un órgano administrativo no puede -*

sin cumplir los requisitos legales pertinentes- emitir una resolución opuesta y contradictoria respecto de otra anterior que reconociera derechos subjetivos. De esta manera, la irrevocabilidad de los actos administrativos que reconocen o declaran derechos es la proyección administrativa de la doctrina general de que nadie puede ir válidamente en contra sus propios actos: venire contra factum proprium non valet".

Agrega que "A este respecto, la recurrente dio a entender en estrados que los actos materiales y administrativos que la perjudican no debieron adoptarse porque nunca esperó que obras de pavimentación y mitigación vial como las que se ejecutaron podían llevarse a cabo, atendido que ella había sido también beneficiada por decisiones de la autoridad edilicia. Lo cierto es que la vida en ciudad resulta difícil de conciliar con la pretensión de intangibilidad del entorno que los ocurrentes reclaman para sí en esta causa. Rajevic Mosler ha escrito que el Derecho Urbanístico "...pretende conciliar el interés público con el interés privado, garantizando a los ciudadanos una calidad de vida adecuada en las ciudades. En este sentido nuestra jurisprudencia ha señalado que "...el urbanismo compendia y exterioriza toda la gama de valores vigente en la sociedad que lo elabora. De allí que el derecho urbanístico (...) concierna no sólo al interés privado, sino principalmente al interés público y social, porque la ciudad, la calidad de vida y las posibilidades de realización personal que ella proporciona constituyen un bien común destinado a todos y valioso para todos..."

En el considerando duodécimo sostiene que "este Tribunal es del parecer que la invocación en estos autos del principio de confianza legítima contra las actuaciones de la Municipalidad de La Florida para que ésta, en vez de ejercer potestades invalidatorias, se abstenga de adoptar actos jurídicos administrativos que recaen dentro de su esfera de atribuciones, referidos a un proyecto de pavimentación y soluciones viales que se asocia

a un permiso de edificación ya conferido a un tercero, no puede prosperar”.

Por otra parte, en materia de invalidación se destaca un fallo Corte de Apelaciones de Santiago de 12 de mayo de 2008, recaído en un reclamo de ilegalidad municipal, causa rol N° 3.226-2007, “Las Américas Administradora de Fondos de Inversiones con I. Municipalidad de Antofagasta”, cuyo considerando décimo expresa *“Que de acuerdo a lo que prescribe el artículo 53 de la Ley N° 19.880, los actos administrativos contrarios a derecho pueden ser invalidados por la autoridad administrativa, de oficio o a petición de parte, previa audiencia del interesado, siempre que se haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto Sin embargo, el ejercicio de esta potestad invalidatoria tiene como límite el denominado principio de confianza legítima en la actuación de la Administración”.*

Agrega en su considerando onceavo *“Que el denominado principio de confianza legítima en la actuación de la Administración, como limitante a la potestad invalidatoria de los actos administrativos, surge cuando en relación a un acto que se considera irregular se han consolidado de buena fe situaciones jurídicas sobre la base de la confianza de los particulares en la Administración, puesto que la seguridad jurídica de tales relaciones posteriores asentadas en esos supuestos ameritan su amparo. En otros términos, se trata de evitar que por la vía de la invalidación se ocasionen consecuencias más perniciosas que las que produciría la convalidación de los correspondientes actos (Dictamen de la Contraloría General de la República N° 32.357, de 11 de julio de 2006)”.*

Agrega el fallo que *“En este orden de ideas no se puede desconocer que un acto administrativo puede generar derechos subjetivos o situaciones jurídicas e incluso derechos adquiridos para los administrados, que se encuentran amparados por el ordenamiento jurídico, no pudiendo*

*la Administración invalidarlo por haber incurrido en un error o por haber cambiado de opinión sobre un aspecto técnico, por lo tanto, debe soportar las consecuencias que deriven de aquello. Pero para ello, esto es, para dar auxilio al particular debe estar presente la buena fe, principio que se traduce en que debe mantener una conducta leal y honesta, pues si ocultó o falseó datos que sirvieron de base a la decisión o indujo a una interpretación errónea de las normas aplicables al caso, no se encuentra protegido por el ordenamiento jurídico*²⁰⁷.

Como se advierte, el tribunal sin innovar en el tema, aplica el principio sobre la base de consideraciones adoptadas por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, concibiéndolo como un límite a la potestad invalidatoria, emanado de la buena fe. Sin perjuicio de ello, en mi opinión, hace un mayor desarrollo de sus requisitos.

Igualmente, en materia de nulidad de Derecho Público, la sentencia de 31 de enero de 2014, recaída en la causa Rol N° 3.078, de 2013, se refiere al fundamento del principio de confianza legítima, esta vez fundado en el principio de conservación, sosteniendo en el considerando vigésimo cuarto *"Que uno de los principios que informan la nulidad de derecho público es el de conservación, cuyo fundamento radica en que revistiendo la nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, ella sólo será procedente si el vicio es grave y esencial. Subyacen a este principio de conservación otros principios generales del Derecho como la confianza legítima que el acto genera, así como la buena fe de los terceros, el respeto a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica"*.

²⁰⁷ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. P. 286.

Lo mismo acontece en la sentencia de la Corte Suprema de 20 de noviembre de 2013, en la causa Rol N° 57-2011, referida a la misma materia.

En iguales términos se refiere la sentencia de 14 de octubre de 2013, en los autos Rol N° 293-2013, sobre juicio sumario de impugnación de acto invalidatorio en contra del Alcalde de la Municipalidad de Chillán y de su Director de Obras, conociendo del recurso de casación en el fondo interpuesto en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de esa misma ciudad que, confirmando la de primera instancia, rechazó la demanda. El considerando cuarto sostiene que *"por otra parte, uno de los principios del Derecho Administrativo es el de protección de la confianza legítima, esto es, que las actuaciones de los poderes públicos generan la confianza entre los destinatarios de sus decisiones. Lo anterior vinculado directamente con el principio de conservación del acto administrativo, de la buena fe y de la seguridad jurídica, los que constituyen resguardos de la tutela invalidatoria ejercida por la propia Administración en relación con sus actos.*

De lo recién expuesto es claro que la presunción de validez de la actuación administrativa debe ser derribada por quien sostiene la ilegalidad de que adolecería. Por consiguiente, será arbitraria una resolución que deja sin efecto una precedente decisión sin que existan los hechos sobre los que se fundamenta, pues en tal caso se hace una aplicación caprichosa de la ley que revela la inexistencia de razones que justifiquen la determinación adoptada".

En estos últimos fallos citados, es posible advertir una nueva forma de abordar el fundamento del principio de confianza legítima, desde el punto de vista del principio de conservación de los actos administrativos y la presunción de validez de los mismos. Asimismo, en el último pronunciamiento se habla de la necesidad de fundamentación de las

decisiones administrativas, teniendo en consideración el principio en estudio.

En términos similares se refiere la Corte Suprema en los fallos de 16 de junio y 13 de agosto, ambos de 2015, en las causas N^os. 2.614-2015 y 5.761-2015, sobre recurso de casación en el fondo.

3. Sistematización de los elementos y requisitos necesarios para la aplicación del principio de confianza legítima en el Derecho Administrativo nacional.

En cuanto a los requisitos necesarios para que pueda tener aplicación el principio de confianza legítima, cabe señalar que diversos autores se han referido a este tema. Ahora bien, considerando que el objeto del presente trabajo es estudiar el principio en relación al ejercicio de la potestad invalidatoria, el presente acápite intentará sistematizar tales requisitos, a fin que los mismos puedan ser considerados por la autoridad administrativa -incluso judicial-, al momento de determinar si accederá o no a su protección, materia que a diferencia de lo que acontece en el Derecho comparado, no ha sido abordada directamente por la jurisprudencia administrativa y judicial examinada.

En ese sentido, de acuerdo a la bibliografía que ha sido revisada, y complementando lo que los respectivos autores proponen, podríamos sostener que los presupuestos para que opere el principio de confianza legítima -principalmente en el ámbito que es objeto de nuestro estudio-, son los siguientes²⁰⁸:

²⁰⁸ Cabe aclarar, que se ha seguido principalmente el esquema planteado en las memorias de prueba de Paula Valenzuela Díaz -Ob. cit. Pp. 59 y sgts.-, y Mariela Valdés Pérez -Ob. cit. Pp. 8 y sgts.-, quienes a su vez, tuvieron a la vista lo expuesto por Jesús González Pérez, ya citado -especialmente, lo expuesto en las letras c) a la g).

a. Deben existir al menos dos sujetos, un activo y otro pasivo.

Así, se sostiene que tendrá la calidad de sujeto pasivo, la Administración Pública en los términos del artículo 1º, inciso segundo, de la ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración de Estado²⁰⁹⁻²¹⁰. Por su parte, el sujeto activo es cualquier particular afectado -en los términos que se estudiará-, siendo cuestionable si podría serlo otro órgano de la Administración, a lo cual nos referiremos al final de este capítulo.

b. Que exista una determinada acción estatal generadora de la confianza que se pretende proteger²¹¹, en lo que importa, un acto administrativo²¹².

²⁰⁹ Valdés Pérez, Mariela Alejandra. Ob. cit. Pp. 8 y sgts.

²¹⁰ Marcelo López Mesa también sostiene que podría ser un particular, pero este punto no interesa para los efectos del presente estudio. En "De nuevo sobre la confianza legítima, como forma de declaración unilateral de voluntad". Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia. Disponible en <http://www.ual.es/RevistaInternacionaldeDoctrinayJurisprudencia/pdfs/2013-05/articulos-confianzalegitima.pdf>

²¹¹ Arrieta Pongo, Alejandro. Estudio Comparativo de los Alcances de la Doctrina de los Actos Propios Frente al Principio de Protección de la Confianza Legítima. Ob. cit. P. 47.

²¹² En relación a la noción de "acto administrativo", cabe preguntarse a la luz de la definición que entrega el artículo 3º de la ley N° 19.880, si dicho acto para efectos de configurar una situación generadora de confianza legítima protegible, debe ser entendido conforme al concepto amplio que proporciona dicho precepto o en un sentido más restringido.

Como es sabido, existe consenso en la doctrina nacional que en el referido artículo 3º, el legislador optó por una definición en sentido amplio del acto administrativo, incluyendo no solo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública -como lo expresa el inciso segundo-, sino también los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias -según lo indica el inciso sexto-.

En relación con ello, Jorge Bermúdez Soto advierte una cierta inconsistencia del legislador al incorporar estas últimas actuaciones en el concepto, pues en ellas está ausente el elemento decisorio que contiene todo acto administrativo. Derecho Administrativo General. Ob. cit. Pp. 125-126.

Por su parte, Pedro Pierry Arrau sostiene que hasta antes de la ley N° 19.880, en general se reservó el concepto de acto administrativo para aquellos que producen efectos jurídicos directos, por lo que las actuaciones referidas precedentemente, en tanto no producen efectos jurídicos directos o no ser manifestaciones de voluntad, no quedaban comprendidos en aquel. No obstante, a partir de la dictación de dicho cuerpo legal, ya no interesaría si los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento, producen o no efectos jurídicos de acuerdo al concepto mismo, o si son o no

Al respecto, Federico Castillo Blanco sostiene que esta actuación puede ser legal o ilegal²¹³.

Asimismo, para Silvia Díez Sastre²¹⁴, el precedente administrativo también podría constituirse como un acto generador de confianza, en la medida, por cierto, que se cumplan determinados requisitos²¹⁵.

c. Que el acto administrativo produzca confianza en el afectado, desde tres puntos de vista:

c.1. Confianza en que la Administración actúa conforme a Derecho.

c.2. Confianza en que el propio afectado está actuando lícitamente, esto es, el acto administrativo no debe haber sido obtenido por el particular en forma dolosa, engañosa, con documentación incompleta a sabiendas de la

declaraciones de voluntad, porque para el legislador son actos administrativos. "Concepto de Acto Administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo. El reglamento. Dictámenes de la Contraloría General de la República". Acto y Procedimiento Administrativo. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 77.

Ahora bien, en lo que respecta a los requisitos para que opere la confianza legítima, en principio, creo que deberían excluirse los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias, toda vez que el acto de Administración exigido -como se estudiará en este apartado-, debe ser capaz de reconocer o constituir una situación jurídica individualizada en cuya estabilidad se pueda confiar, supuesto que no podrían generar las referidas actuaciones, en tanto no producen efectos jurídicos directos.

No obstante, si se atiende al concepto amplio que establece el artículo 3º de la ley N° 19.880, podría pensarse que eventualmente tales actuaciones podrían contener decisiones administrativas, y dar lugar a situaciones jurídicas consolidadas, cuestión que tendrá que ser determinada caso a caso. Ello, teniendo presente, además, que en tanto actos administrativos, podrían ser objeto de invalidación conforme a la regulación contenida en el artículo 53 de la ley N° 19.880.

²¹³ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 184.

²¹⁴ Díez Sastre, Silvia. El Precedente Administrativo. Fundamentos y Eficacia Vinculante. Marcial Pons. Madrid-Barcelona- Buenos Aires, 2008. Pp. 386-392.

²¹⁵ Una opinión contraria sostiene Javier García Luengo en su artículo "El principio de protección de la confianza". Los principios jurídicos del Derecho Administrativo. La Ley, España, 2010. Pp. 1192 y sgts.

deficiencia. En definitiva, esta exigencia implica que debe existir buena fe por parte de aquel²¹⁶.

En relación a este requisito, Camila Boettiger Philipps²¹⁷ señala que se requiere tanto el convencimiento del tercero o beneficiario de haber actuado conforme a Derecho, como que su conducta en la tramitación del acto administrativo irregular no haya dado lugar al vicio o error que invalidaría el acto.

Asimismo, el profesor Bermúdez Soto²¹⁸ explica que no se vulnera la confianza legítima producto del acto invalidatorio en todos aquellos casos en el que el acto irregular se debió a un hecho proveniente del propio beneficiario, por ejemplo, por ocultación o falseamiento de datos que sirvieron de base a una decisión²¹⁹.

²¹⁶ En el mismo sentido, lo entiende Rondón de Sansó, Hildergard. Ob. cit. Pp. 16-17.

²¹⁷ Boettiger Philipps, Camila. Ob. cit. P. 315.

²¹⁸ Bermúdez Soto, Jorge. El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. Ob. cit. P. 102.

²¹⁹ Ahora bien, como la buena fe se presume, de acuerdo al artículo 707 del Código Civil, quien alega la concurrencia de mala fe debe probarla -en sede judicial, según indica Enrique Rajevic Mosler-, existiendo consenso en que una vez acreditada, será procedente la invalidación. "El permiso de construcción como acto administrativo". Acto y Procedimiento Administrativo. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 205.

En relación a la mala fe, Osvaldo Vargas Zincke sostiene que esta debe acreditarse fehacientemente, y que las situaciones que se presentan en la práctica pueden ir desde casos en que hay un engaño a la Administración por parte del tercero -por ejemplo, atribuyéndose una calidad que es condición para que se dicte el acto administrativo y que no se posee-, hasta otros de más difícil calificación. "Algunos Aspectos sobre la Invalidación en la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República". Gaceta Jurídica. Santiago, Chile N° 178, Abril 1995. P. 40.

Por su parte, Hugo Olguín Juárez señala que "existe mala fe cuando se prueba que el administrado se ha valido de una maquinación fraudulenta para inducir a error a la administración, haciéndola emitir en su beneficio un acto ilegítimo, contrario a derecho", y que su concurrencia hace más rigurosa la aplicación de los efectos de la invalidación. "Extinción de los Actos Administrativos, Revocación, Invalidación y Decaimiento", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1961. Pp. 249 y sgts.

En un sentido similar, Javier Millar Silva comentando el artículo 63 de la ley N° 18.575, que regula la invalidación del acto de nombramiento de un funcionario inhábil, sostiene que este precepto constituye una manifestación de la protección de la buena fe, puesto que, en lo referido a la restitución de las remuneraciones percibidas, hace excepción al efecto retroactivo del acto invalidatorio, permitiendo que aquellas se conserven, salvo que el vicio sea imputable al funcionario inhábil -por ejemplo, estando

c.3. Confianza por parte del interesado, en que sus expectativas son razonables, requisito que deberá ser analizado mediante una ponderación del intereses personal de quien invoca el principio de confianza legítima con los intereses generales comprometidos.

Según Juan Lorenzo de Membiela²²⁰, la protección de la expectativa razonable es aplicable a la apariencia jurídica del acto irregular, lo que provoca la protección de dicha apariencia mediante la limitación de la facultad revisora de los propios actos, si los ciudadanos han modificado su conducta y obrado de acuerdo a tal apariencia.

d. Que la Administración haya producido signos externos que guíen al ciudadano a realizar una determinada conducta o a omitirla. En ese sentido, no bastaría una convicción psicológica en el particular beneficiado, pues se requiere una manifestación concluyente de parte de la Administración, que induzca a confiar en la aparente legalidad de la actuación administrativa y en definitiva, a realizar u omitir una conducta que directa o indirectamente repercute en su patrimonio.

Al respecto, Arrieta Pongo²²¹ sostiene que estos signos externos deben ser concretos y constatables y que induzcan al particular a realizar gastos o inversiones. Asimismo, Castillo Blanco²²² indica que aunque estos signos no sean jurídicamente vinculantes, deben ser lo suficientemente

de mala fe-, en cuyo caso deberá proceder al reintegro de los emolumentos. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 150-151, y 273-274.

En definitiva, como se advierte de lo expresado, la existencia de mala fe permite que la Administración invalide el acto viciado, y por ende, impide que pueda invocarse la confianza legítima frente al ejercicio de la potestad invalidatoria. De igual modo, puede operar moderando la eficacia temporal de la invalidación, como acontece en el caso del artículo 63 de la ley N° 18.575.

²²⁰ Lorenzo De Membiela, Juan. El Principio de Confianza Legítima como Criterio Ponderativo de la Actividad Discrecional de la Administración Pública. Revista de Administración Pública. N° 171, Madrid, septiembre-diciembre, 2006. P. 263.

²²¹ Arrieta Pongo, Alejandro. Estudio Comparativo de los Alcances de la Doctrina de los Actos Propios Frente al Principio de Protección de la Confianza Legítima. Ob. cit. P. 47.

²²² Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 310.

concluyentes para que orienten al ciudadano hacia una determinada conducta.

Por su parte, en lo relativo a la manifestación de la confianza, Silvia Díez Sastre²²³ alude a que debe existir un acto de disposición del particular, sin perjuicio de hacer presente que si no existe una actuación del particular en el anotado sentido, no significa que no se defraude la confianza, pero no será posible activar un mecanismo de protección.

Este requisito no aparece sea exigido y por ende analizado a nivel de la jurisprudencia administrativa y judicial.

e. Acto de la Administración que reconoce o constituye una situación jurídica individualizada en cuya estabilidad se pueda confiar, lo que equivale a hablar de situaciones jurídicas consolidadas tras mantenerse de manera persistente en el tiempo.

Al respecto, Camila Boettiger Philipps²²⁴ señala que a través del principio de confianza legítima se protegen “situaciones jurídicas consolidadas”, agregando que así se desprende de la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, la que indica, no protege situaciones en abstracto, sino concretas, considerando el tiempo transcurrido desde la emisión del acto administrativo, y las actuaciones posteriores del afectado.

f. Causa idónea que provoque confianza en el particular afectado, la cual no puede encontrarse en la negligencia, ignorancia o mera tolerancia de la Administración.

g. Que el afectado haya cumplido satisfactoriamente, las obligaciones y/o deberes que le son exigibles por parte de la Administración.

²²³ Díez Sastre, Silvia. Ob. cit. P. 386.

²²⁴ Boettiger Philipps, Camila. Ob. cit. Pp. 319-320.

Este requisito es difícil de explicar en el contexto de la potestad invalidatoria, considerando que a través de esta atribución se deja sin efecto un acto administrativo irregular.

En ese sentido, Marcelo López Mesa²²⁵ indica que si dicho presupuesto se aplicara, sería difícil que el principio de confianza legítima pudiese operar. A su juicio, la confianza puede ser protegible aunque el afectado no haya cumplido determinados requisitos para obtener un acto administrativo, pues lo que importa es que no exista dolo de su parte, pudiendo su inobservancia derivar de un error excusable.

h. Que exista una actuación estatal posterior que rompa la confianza creada previamente por el Estado²²⁶.

Como sostiene Silvia Díez Sastre²²⁷, la generación de la confianza debe ir acompañada de su posterior defraudación por una actuación de la Administración que frustre las expectativas suscitadas en el particular.

En el caso que nos interesa, la confianza será vulnerada con ocasión del ejercicio de la potestad invalidatoria. No obstante, Díez Sastre indica que lo reprochable no es que la Administración revise sus actos, sino que se haya generado una confianza previa que luego es frustrada.

En relación a este requisito, cabe señalar que el profesor Jorge Bermúdez Soto²²⁸ plantea que el reconocimiento de la protección de la confianza legítima produce como efecto la imposición de determinados deberes específicos al actuar administrativo. De ello, podríamos entender que la infracción a tales deberes implicará una ruptura de la confianza creada.

Los deberes a que se refiere son los siguientes:

²²⁵ López Mesa, Marcelo. Ob. cit. P. 19.

²²⁶ Arrieta Pongo, Alejandro. Estudio Comparativo de los Alcances de la Doctrina de los Actos Propios Frente al Principio de Protección de la Confianza Legítima. Ob. cit. P. 48.

²²⁷ Díez Sastre, Silvia. Ob. cit. Pp. 385-386.

²²⁸ Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Ob. cit. Pp. 89 y sgts.

- Deber de actuación coherente, esto es, una actitud lógica y consecuente con una posición propia anterior. Así indica que “una vez que la Administración ha fijado cuál es el interés público, queda vinculada por esa fijación que ella misma ha hecho, no puede cambiar de criterio constantemente. Ello entrañaría una conculcación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y buena fe. Es más, sería una contradicción, ya que la actuación precedente o la actuación posterior serían contrarias al interés público”²²⁹.
- Vinculatoriedad del precedente administrativo. Una alteración unilateral del precedente puede importar una transgresión al principio de protección de la confianza legítima. Para que no se entienda infringido, tendría que existir no solo un interés público que justifique el cambio de criterio, sino que este sea más relevante que la ruptura de la confianza de los ciudadanos y los intereses que los mismos hayan podido depositar en la actuación de la Administración²³⁰.
- Deber de anticipación o anuncio del cambio de conducta, el que se entenderá infringido en caso de imprevisibilidad, esto es, que no haya podido preverse el cambio de actitud jurídica adoptada por el órgano²³¹.
- Deber de otorgar un plazo para el conocimiento o plazo de transitoriedad. De no existir medidas transitorias, o un período de tiempo transitorio que le permita al particular adaptar su situación a las nuevas circunstancias, podría generarse responsabilidad para la autoridad correspondiente, o en definitiva, determinar la protección del principio²³².
- Deber de actuación legal en la nueva actuación.

²²⁹ Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Ob. cit. Pp. 90-91.

²³⁰ Ídem. Pp. 91-92.

²³¹ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 181. En el mismo sentido, Valdés Pérez, Mariela. Ob. cit. Pp. 14-15.

²³² Valdés Pérez, Mariela. Ob. cit. P. 15. En iguales términos, pero aplicable en el caso de cambios normativos, se pronuncia Castillo Blanco, Federico, en La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 309.

i. Se deben haber defraudado no meras expectativas, sino expectativas legítimas. Las primeras se identifican con la simple especulación, o con la esperanza de la adquisición futura de un derecho, como sería el caso de los particulares que se presentan a un concurso público. Las segundas exigen “un hecho adquisitivo, ya realizado en parte”, es decir, una conducta real del particular, un movimiento de riqueza efectivo realizado en base a la confianza generada²³³.

En todo caso, cuando se alega este principio el interesado todavía no ha adquirido un derecho, pues de lo contrario se estaría frente a un supuesto de derechos adquiridos²³⁴. Por ende, como sostiene Federico Castillo Blanco²³⁵ no se está frente a un derecho adquirido y, por tanto, consolidado en el individuo.

j. Es preciso que exista una ponderación de los intereses en juego, esto es, de la persona afectada en contraposición con el interés público comprometido, y que en esta valoración, este último no sea preponderante²³⁶.

Así, Mariela Valdés Pérez²³⁷ sostiene que, en la medida que exista un interés público superior, la protección de la confianza debería ser desestimada.

En relación a este test, Javier García Luengo²³⁸ indica que este podría llevar a que se adopten resoluciones carentes de una justificación clara, dificultando la descripción de la institución aplicada y generando una casuística poco orientadora, provocando el riesgo de interpretaciones

²³³ Arrieta Pongo, Alejandro. El Principio de Protección de la Confianza Legítima ¿Intento de Inclusión en el Ordenamiento Peruano?. Ob. cit. P. 95.

²³⁴ López Mesa, Marcelo. Ob. cit. P. 16.

²³⁵ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 307.

²³⁶ Ídem. P. 187.

²³⁷ Valdés Pérez, Mariela Alejandra. Ob. cit. P. 14.

²³⁸ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 178-179.

arbitrarias. En su opinión, sería preferible delimitar claramente los conceptos, definiendo cuando se está ante una situación de protección de la confianza, a fin de reducir la discrecionalidad de la autoridad.

De lo expuesto en el presente apartado, y en lo que respecta a la aplicación del principio de confianza legítima en el ámbito de la invalidación, casi la totalidad de los requisitos anotados puede ser útil para los efectos que interesan, con excepción del planteado en la letra g), por las razones que ya se indicaron.

Finalmente, es necesario puntualizar que para la aplicación del principio de confianza legítima es fundamental establecer requisitos específicos que permitan a la autoridad decidir su protección, tarea que mientras no sea abordada por el legislador, debe ser desarrollada por la doctrina y especialmente por la jurisprudencia administrativa y judicial, cuestión que hasta la fecha no ha sido abordada de forma sistemática.

En el mismo sentido, Federico Castillo Blanco²³⁹ sostiene que la estimación de la aplicación de principio de confianza legítima requiere que previamente se realice una valoración y análisis de la concurrencia de requisitos estrictos y adecuados, pues de lo contrario, los demás principios de derecho podrían encontrar dificultades en su aplicación y, finalmente, la consecuencia sería justamente contraria a la que se pretende evitar, es decir, se generaría inseguridad jurídica.

4. Titulares del principio de confianza legítima.

En relación al sujeto activo, cabe preguntarse si puede considerarse como particular afectado para efectos de invocar el principio de confianza legítima, tanto al destinatario o beneficiario del acto administrativo, como

²³⁹ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 181.

a cualquier tercero ajeno al acto, asimismo, si la propia Administración podría invocar el principio en su favor.

4.1. Concepto de terceros.

En cuanto al concepto de tercero de buena fe que se encuentra involucrado, Camila Boettiger Philipps²⁴⁰ plantea la discusión que se ha generado en torno a si el principio de confianza legítima resulta aplicable sólo a terceros ajenos al acto, o protege también a los beneficiarios directos del mismo.

Al respecto, Javier Millar Silva sostiene que la limitación a la invalidación alcanza únicamente a quienes son efectivamente "terceros", es decir, a todos aquellos totalmente ajenos a la relación entre la Administración y los beneficiados con el acto irregular²⁴¹. Por el contrario, según el autor, diversa es la situación del beneficiario del acto administrativo, al expresar que "No puede obstar a la invalidación la circunstancia de haberse producido efectos jurídicos en el beneficiario de buena fe. El beneficiado con el acto no es un tercero, es parte interesada en la relación creada con el acto irregular, y su buena fe cede frente a la buena fe de quienes han sido injustamente afectados en sus intereses legítimos"²⁴².

Lo mismo había sido planteado con anterioridad en la sentencia de la Corte Suprema, de 20 de octubre de 1999, Rol N° 3.455, de 1999, sobre recurso de protección caratulado "Salinas contra Director de Obras Municipales de Viña del Mar", la cual expresó en su considerando 22° "Que, por último, en relación con este punto, no debe incurrirse en la confusión de asimilar la situación de los beneficiarios directos de una

²⁴⁰ Boettiger Philipps, Camila. Ob. cit. P. 312.

²⁴¹ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en la Jurisprudencia Nacional. Procedencia, Alcance y Limitaciones. Revista de Derecho. Vol. XIV - Julio 2003. Pp. 89-90.

²⁴² Ídem. P. 97.

actuación irregular de la Administración con la de los terceros de buena fe, a quienes la invalidación o anulación del acto administrativo ilegítimo no puede afectar en los mismos términos, por cuanto los destinatarios inmediatos de una actuación administrativa unilateral no son terceros en esa relación, especialmente si han solicitado voluntariamente la dictación del acto irregular invalidado”.

No obstante lo anterior, Camila Boettiger Philipps sostiene que la mayoría de la doctrina se inclina por proteger igualmente al beneficiario del acto irregular que se encuentra de buena fe.

En el mismo sentido, Jorge Reyes Riveros²⁴³ criticando el fallo “Salinas Lolic”, en lo referente a la distinción entre los beneficiarios del acto y los terceros para efectos de limitar la invalidación, señala que “esta distinción no tiene asidero ni racional ni jurídico”, dado que el acto administrativo nace por la voluntad unilateral de la Administración, no siendo el beneficiario “parte” en él.

En idénticos términos, se refiere Enrique Rajevic Mosler²⁴⁴, quien sostiene que dentro de los “terceros” se comprenden los beneficiarios directos del acto irregular, porque en los actos administrativos no existen partes ya que la Administración actúa unilateralmente.

Igualmente, Jorge Bermúdez Soto²⁴⁵ al referirse al principio de confianza legítima, alude a la protección que confiere respecto de los beneficiarios del acto, pudiendo entenderse comprendidos otros terceros en el caso de actos administrativos desfavorables, que podrían resultar perjudicados con la invalidación.

²⁴³ Reyes Riveros, Jorge. *Invalidación y Nulidad de los Actos Administrativos y otros estudios*. Santiago, LexisNexis, 2006. P. 185.

²⁴⁴ Rajevic Mosler, Enrique. *El permiso de construcción como acto administrativo. Acto y Procedimiento Administrativo*. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 205.

²⁴⁵ Bermúdez Soto, Jorge. *El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria*. Ob. cit. Pp. 102-104.

Por su parte, la Contraloría General se ha referido a la improcedencia de la distinción indicada. En efecto, en el dictamen N° 2.396, de 2001, el Órgano Contralor, informando un recurso de protección, señala que la distinción que formula la Corte Suprema entre beneficiarios directos de una actuación irregular de la Administración y terceros de buena fe, no tiene un asidero racional ni jurídico por varias razones.

Primero: El acto administrativo nace a la vida del derecho con la sola voluntad de la Administración, por lo que son terceros con relación al acto administrativo, todas las demás personas, ya sea que obtengan o no beneficios directos del acto, ya sea que soliciten o no su dictación.

Segundo: Considerando que los beneficiarios del acto son terceros, no hay razones para marginarlos de la protección de que se trata.

Tercero: En otros fallos, especialmente en los recaídos en recursos de protección interpuestos por beneficiarios de pensiones irregulares otorgadas por actos administrativos del Instituto de Normalización Previsional, la Corte Suprema ha reconocido el amparo a estos terceros, desconociendo las facultades de ese servicio para invalidar tales actos.

Cuarto: Los fundamentos de la confianza legítima se dan, se trate de terceros beneficiarios del acto o de otros terceros, por ende, ambos merecen amparos, de lo contrario se efectuaría una distinción arbitraria. Agrega, que el tercero beneficiario puede actuar de buena fe y sobre la base de creer en la actuación legítima de la Administración, por lo que también necesita certeza o seguridad jurídica para desarrollar su actividad económica u otra.

Quinto: La doctrina y jurisprudencia del Derecho comparado no efectúan tal distinción. Por el contrario, hacen procedente su aplicación respecto de los terceros beneficiarios de la actuación administrativa.

Asimismo, Boettiger Philipps²⁴⁶ comentando la jurisprudencia de la Contraloría General, señala que ésta refiriéndose a la calidad de los terceros que serán protegidos, considera a aquellas personas que establecen relaciones jurídicas en base a los efectos del acto administrativo irregular, pero con la convicción de ser éste válido. Así, para el Ente Contralor, los destinatarios o beneficiarios directos de estos actos, también tienen la calidad de “terceros”, dado que aquellos nacen a la vida del derecho por la sola voluntad de la Administración, sin que la circunstancia que el particular haya solicitado el acto y aportado antecedentes para su dictación, lo haga perder la calidad de tercero respecto de aquél, para efectos de invocar la buena fe como límite a la invalidación si fuera el caso.

Se comparte lo expuesto en los párrafos anteriores, considerando en primer término, que en los sistemas alemán y español no se efectúan distinciones al respecto, no advirtiéndose, además, el fundamento para que pueda sostenerse que no pueda configurarse la confianza legítima respecto de los beneficiarios o destinatarios del acto, que también son terceros. En segundo lugar, lo señalado resulta armónico con el concepto de “interesados” que proporciona el artículo 21 de la ley N° 19.880²⁴⁷.

Finalmente, y aclarado que el concepto de tercero incorpora tanto al destinatario o beneficiario del acto, como a un tercero totalmente ajeno a este, y considerando que la doctrina y jurisprudencia se refieren al “particular afectado” como titular del principio en estudio, cabe

²⁴⁶ Boettiger Philipps, Camila. Ob. cit. P. 319.

²⁴⁷ El precepto en cuestión prevé que tienen esta calidad: 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos. 2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. 3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

preguntarse si en dicha expresión podrían entenderse incorporados los funcionarios del propio órgano emisor del acto.

Al respecto, se debe señalar que según se advierte de lo expuesto en el presente trabajo, la confianza legítima pretende ser una garantía de protección del particular frente a la Administración. Ello, importaría que en principio debiese excluirse al funcionario público dependiente del órgano administrativo, no obstante, considerando el carácter amplio del concepto de interesado establecido en el artículo 21 de la ley N° 19.880 y que sin perjuicio del carácter de servidor público que pueda tener una persona, si reúne los requisitos que hacen procedente el amparo de la confianza que pueda haber generado la Administración, será posible que pueda invocar el principio como cualquier tercero ajeno al acto, asimilándose en ese sentido a un particular. Lo anterior, por cierto, en la medida que dicho funcionario no haya tenido ninguna influencia o participación en la dictación del acto irregular.

4.2. Administración activa.

En cuanto a la posibilidad de que el sujeto activo pueda ser la propia Administración, cabe señalar que el autor argentino Pedro Coviello sostiene que la Administración no podría invocar a su favor la confianza legítima, puesto que dicho principio opera únicamente en beneficio del particular²⁴⁸.

En mi opinión, resulta inadmisibles que la Administración pueda ampararse en el principio en estudio, considerando que este es concebido como una protección o garantía del ciudadano frente a los poderes públicos, derivada de la confianza depositada en sus actuaciones. De este modo, no se advierte en qué circunstancias la Administración pudiera

²⁴⁸ Coviello, Pedro José. Ob. cit. P. 66.

aducir una infracción a su confianza, teniendo presente además que esta no puede aprovecharse de sus propios errores en perjuicio de los administrados.

Ahora bien, tratándose de relaciones interadministrativas, a nivel comparado se discute por la doctrina si un órgano administrativo podría ser sujeto activo. Al respecto, Hildergard Rondón de Sansó²⁴⁹ sostiene puede serlo un órgano u ente público que actúe frente a otro. También, según indica Javier García Luengo²⁵⁰, en la doctrina española se ha sugerido por algunos autores la posibilidad de que el principio en estudio resulte aplicable a las relaciones jurídicas surgidas en el seno de convenios interadministrativos.

En relación al tema, García Luengo²⁵¹ es de la opinión, tal como lo señala la posición mayoritaria en la doctrina y jurisprudencia alemanas, que debe descartarse el reconocimiento de una situación de confianza a favor de la Administración Pública, atendida su sujeción al principio de legalidad, por lo que el desconocimiento del ordenamiento jurídico implica siempre una grave negligencia en el cumplimiento de las funciones públicas y por ende, una actuación ilegal, aunque beneficie a la Administración. De este modo, esta no puede fundamentar la aplicación a su favor del principio de protección de la confianza legítima.

En lo que respecta a nuestra realidad nacional, la Contraloría General de la República en los dictámenes N°s. 41.275 y 78.248, ambos de 2011, se refiere a la posibilidad de que, en un caso concreto, un servicio público pueda invocar la confianza de haber actuado de forma regular ante otro organismo.

Lo anterior, se planteó en el contexto de la aprobación de instrumentos de planificación territorial, en el que el servicio titular del

²⁴⁹ Rondón de Sansó, Hildergard. Ob. cit. P. 15.

²⁵⁰ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 345-346.

²⁵¹ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 345-346.

respectivo proyecto, según el Órgano de Control, se encuentra en una posición equivalente a la de los particulares, el cual en su calidad de interesado en obtener una autorización ambiental en el marco de la normativa ambiental, acude a la repartición competente.

En particular, los aludidos pronunciamientos se refieren a la procedencia de someter a los instrumentos de planificación territorial a evaluación ambiental estratégica (EAE), luego de la dictación de la ley N° 20.417, determinando que diversos municipios actuaron con la convicción de haber obrado al amparo de un régimen de legitimidad, al someter al sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) proyectos concernientes a tales instrumentos una vez entrada en vigencia la referida normativa, conforme a lo determinado en su oportunidad por la autoridad competente, transgrediendo de ese modo el dictamen N° 78.815, de 2010²⁵².

No obstante, los citados pronunciamientos establecieron que verificado el ingreso de los instrumentos de planificación territorial al SEIA con anterioridad al dictamen N° 78.815, de 2010, no será exigible a sus titulares someterlos a EAE, toda vez que ello significaría transgredir el amparo que el principio de buena fe brinda a las reparticiones que, en cumplimiento del parecer sostenido por la autoridad ambiental a esa época, realizaron dicho trámite en el convencimiento de ajustarse a la preceptiva aplicable.

²⁵² Lo que ocurrió es que con la dictación de la ley N° 20.417 -publicada en el Diario Oficial el 26 de enero de 2010-, que estableció la referida exigencia, la entidad con competencia en la materia, sostuvo oficialmente que la evaluación ambiental estratégica sólo sería exigible una vez dictado el reglamento concerniente al procedimiento y plazos en virtud del cual se tramitará ese tipo de evaluación. No obstante, a través del dictamen N° 78.815, de 28 de diciembre 2010, el Ente Contralor concluyó que los planes reguladores, sus modificaciones sustanciales y los instrumentos que los reemplacen o sistematicen, que no hubiesen ingresado al SEIA antes de la fecha de publicación de la ley N° 20.417, debían someterse a EAE a partir de dicha data, no siendo óbice para ello el que no se hubiere dictado el aludido reglamento.

Agregan, que el reconocimiento de la buena fe, como sustento básico de las relaciones jurídicas, de derecho público o privado, constituye una aplicación directa de los principios generales del derecho que, en lo pertinente, limita la actividad administrativa, amparando en general las situaciones generadas sobre la base de la confianza de los particulares en la Administración, con la finalidad de brindar a tales relaciones la debida seguridad jurídica.

Como se advierte, la Contraloría General admite que en determinadas situaciones un órgano administrativo pueda invocar la confianza legítima frente a la propia Administración, como en aquellas en que este actúa en calidad de particular frente a un servicio público.

5. Aplicación de oficio del principio de confianza legítima por parte de la Administración.

No cabe duda que la confianza legítima puede aplicarse a petición de parte. No obstante, cabe preguntarse si la Administración puede aplicarla de oficio, cuestión que en mi opinión es factible.

En efecto, se debe tener presente que acorde con lo preceptuado en los artículos 3° y 8° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los órganos que la integran tienen el deber de resguardar los principios de eficiencia, eficacia y de impulsión de oficio del procedimiento y de actuar de propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, el principio de celeridad contemplado en el artículo 7° de la ley N° 19.880, les impone el imperativo de actuar por propia iniciativa en la iniciación y prosecución del procedimiento, haciendo expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar su pronta y debida decisión.

En ese contexto, si la autoridad administrativa debe actuar conforme al ordenamiento jurídico, acorde con el principio de legalidad, y actuar en resguardo de los referidos principios contemplados en la ley N° 18.575, parece evidente que verificados los presupuestos que configuran la confianza legítima, aquella puede aplicar dicho principio de propia iniciativa en el ejercicio de su potestad invalidatoria, así como en otros ámbitos de aplicación del principio en estudio.

De igual modo, la Contraloría General de la República en el marco de las facultades fiscalizadoras que le reconoce el artículo 98 de la Constitución Política y que consagra la ley N° 10.336, de organización y atribuciones de esa Entidad Fiscalizadora, puede determinar la procedencia de proteger la confianza legítima depositada por los particulares en el actuar de la Administración.

6. La confianza legítima e instituciones afines. Diferencias con la seguridad jurídica, la buena fe y los derechos adquiridos.

Como hemos advertido previamente, dado el desarrollo que se ha hecho del principio en nuestro país por los tribunales y la jurisprudencia administrativa, en los términos ya referidos, se ha hecho difícil delimitar sus diferencias con otras instituciones y principios que también han sido concebidos como un límite al ejercicio de la potestad invalidatoria. Ello se evidencia, por ejemplo, en la suerte de confusión que se observa en los fallos y dictámenes examinados.

Por ello, el objetivo del presente apartado es precisamente, analizar de qué forma se distinguen, de acuerdo a lo que han sostenido los autores.

6.1. Seguridad jurídica.

En relación al principio de seguridad jurídica, Federico Castillo Blanco sostiene que este reviste en el ordenamiento jurídico de cualquier país una importancia decisiva. Al efecto, expresa *"La construcción de una sociedad ordenada requiere, pues, la existencia de un cierto orden estable, de una cierta consistencia, no quedar sometida al azar o al cambio, más o menos arbitrario, de forma permanente, sobre todo si como acontece en la sociedad actual, las transformaciones se suceden, en el tiempo y en el espacio, vertiginosamente y nunca como ahora en el Derecho ha ido tan a la zaga de la realidad social. La seguridad jurídica permite, en pocas palabras, el progreso y el bienestar social, pero además garantiza y es expresión del sometimiento a la ley y al Derecho de los poderes públicos que ya no van a poder operar al margen y con desconocimiento de las reglas y normas previamente fijadas. Sin seguridad jurídica, podríamos decir para acabar la idea, puede resultar una quimera hablar con propiedad de Estado de Derecho"*²⁵³.

Citando a Leguina Villa, indica que el principio de seguridad jurídica tiene una triple dimensión²⁵⁴. En primer lugar, como conocimiento y certeza del Derecho positivo; en segundo lugar, como confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y en el orden jurídico en general, en cuanto garantes de la paz social; y finalmente, como previsibilidad de las consecuencias jurídicas derivadas de las propias acciones o de las conductas de terceros.

²⁵³ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 63.

²⁵⁴ Ídem.

En el mismo sentido, Castillo Blanco²⁵⁵ distingue entre dos acepciones o dimensiones del principio de seguridad jurídica. En sentido objetivo, esto es, el cumplimiento de exigencias indispensables para la creación y la aplicación de las normas jurídicas que conlleva la certeza en el derecho, y en sentido subjetivo, que supone exactitud en la regla de Derecho aplicable y en su contenido, y también, en la previsibilidad o predictibilidad de la actuación tanto propia como ajena.

Igualmente, para Carlo Modica²⁵⁶, la seguridad jurídica en esta dimensión subjetiva, garantiza una expectativa de previsibilidad del contenido y de las consecuencias de las actuaciones de la Administración, así como del contenido y de los efectos de las resoluciones jurídicas procedentes de cualquier otro sujeto público, sea el legislador, la Administración o el juez.

Según el mismo autor, la seguridad jurídica surge con el concepto de Estado de Derecho, como una reacción en contra del despotismo ilustrado, configurándose como un principio esencial del Estado de Derecho que proporciona determinadas garantías jurídicas, tales como seguridad, certeza, previsibilidad e igualdad, manifestadas a su vez, en otros subprincipios derivados de aquel²⁵⁷.

A mayor abundamiento, indica que la seguridad jurídica, en forma específica, se exterioriza a través de determinados principios, a saber, de irretroactividad, protección de los derechos adquiridos, confianza legítima y revocabilidad de los actos administrativos ilegales generadores de

²⁵⁵ Castillo Blanco, Federico. El Principio de Seguridad Jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho. En Documentación Administrativa Nº 263-264 (mayo-diciembre 2002). P. 34.

²⁵⁶ Modica, Carlo. El Principio de Seguridad Jurídica en el Ordenamiento Jurídico Italiano. Documentación Administrativa / nº. 263-264 (mayo-diciembre 2002). P. 283.

²⁵⁷ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 67.

derechos subjetivos²⁵⁸. Como se advierte, la confianza legítima resultaría ser un subprincipio o manifestación del principio de seguridad jurídica.

Ahora bien, en cuanto a las diferencias de la protección de la confianza legítima con la seguridad jurídica, el mismo autor²⁵⁹ sostiene que estas radican en el beneficiario último de la aplicación de dichos principios. El primero, tiene como beneficiario al ciudadano, protegiendo la situación jurídica de este, en tanto el segundo, si bien puede operar a favor del ciudadano, también es susceptible de ser aplicado en su contra.

Por su parte, Franck Moderne²⁶⁰ indica que la seguridad jurídica tiene dos facetas. La primera, una estabilidad razonable de las situaciones jurídicas, y la otra, un acceso correcto al derecho.

En cuanto a su relación con el principio de confianza legítima, el referido autor señala que ambos principios emergen de la misma filosofía y que persiguen metas comparables globalmente, pero sin llegar a confundirse²⁶¹. En efecto, sostiene en términos generales, que el primero sería una proyección del primer aspecto de la seguridad jurídica, esto es, de aquella estabilidad mínima.

En lo que respecta a sus posibles diferencias, el señalado autor²⁶² plantea que estas se manifiestan en distintos ámbitos. Primero, en cuanto al campo de aplicación, el que según expresa, sería más amplio y diverso en el caso de la seguridad jurídica. Segundo, la confianza legítima recoge una idea subjetiva, cual es la confianza del sujeto de derecho en la estabilidad y la previsibilidad de las normas o comportamientos de las autoridades públicas, en tanto la seguridad jurídica descansa sobre consideraciones objetivas, pues reagrupa otros principios, entre ellos, la confianza legítima. Tercero, en cuanto al sujeto activo, pues la confianza

²⁵⁸ Ídem. P. 79.

²⁵⁹ Ídem. Pp. 274-275.

²⁶⁰ Moderne, Franck. Ob. cit. P. 225.

²⁶¹ Ídem. P. 269.

²⁶² Ídem. Pp. 269-270.

legítima es de particulares en los actos o comportamientos de las autoridades públicas, mientras que la seguridad jurídica interesa a diversos operadores jurídicos, tanto públicos como privados. Finalmente, la confianza legítima protege situaciones favorables de aquellos que la invocan, por el contrario, la seguridad jurídica es indiferente al beneficio que signifique para unos u otros.

En definitiva, para el citado autor, el principio de confianza legítima se presenta como una faceta o complemento del principio más general, esto es, de la seguridad jurídica²⁶³.

Siguiendo las ideas planteadas en cuanto a las diferencias, Mariela Valdés Pérez²⁶⁴ sostiene en relación al ámbito de aplicación, que la seguridad jurídica comprende situaciones relativas a la técnica legislativa, en las que existen derechos adquiridos y expectativas legítimas susceptibles de ser amparadas. En cambio, la confianza legítima, si bien, también puede aplicarse en el ámbito legislativo, sólo puede invocarse ante los tribunales por modificaciones sorpresivas que pudieron afectar al particular. Asimismo, si bien pudiera invocarse para proteger derechos adquiridos, en su origen, queda circunscrito a las expectativas legítimas que pudieran nacer a raíz de una determinada actuación por parte de la Administración. Enseguida, en su relación con los particulares, la confianza legítima solo puede ser aplicada a favor de estos, en cambio, la seguridad jurídica puede jugar tanto a favor como en contra del particular interesado²⁶⁵.

En un sentido similar a lo expuesto, Pedro Coviello²⁶⁶ sostiene que la seguridad jurídica es genérica y abarca todos los aspectos de la vida

²⁶³ Moderne, Franck. Ob. cit. P. 271.

²⁶⁴ Valdés Pérez, Mariela Alejandra. Ob. cit. Pp. 26-27.

²⁶⁵ Lo expresado sobre este punto, es sostenido además por Sanz Rubiales, Iñigo. El Principio de Confianza Legítima, Limitador del Poder Normativo Comunitario. Revista de Derecho Comunitario Europeo, Año nº 4, Nº 7, 2000. P. 101.

²⁶⁶ Coviello, Pedro José. Ob. cit. P. 392.

comunitaria, por lo que puede ser invocada tanto por el Estado como el particular o afectado. Por el contrario, la confianza legítima se sitúa en la persona del particular y no en el Estado y se orienta a protegerlo frente al daño ocasionado por la actuación estatal. En definitiva, expresa que la confianza legítima es la seguridad jurídica desde el punto de vista del particular.

A su turno, Javier García Luengo²⁶⁷ expresa que la seguridad jurídica se manifiesta en dos vertientes, en primer término, en asegurar el proceso técnico de búsqueda y hallazgo del Derecho, vale decir, posibilitar la interpretación y conocimiento de este -seguridad jurídica ex ante-, y la segunda, en garantizar la estabilidad del resultado de dicho proceso, de forma de dar una pauta para el comportamiento del ciudadano en el caso concreto -seguridad jurídica ex post-.

En cuanto a la relación entre ambos principios, sostiene que la protección de la confianza es una manifestación de la seguridad jurídica en su versión garantista²⁶⁸, es decir, como garantía de estabilidad de las resoluciones de la Administración (ex post)²⁶⁹.

En lo referente a sus diferencias, el autor²⁷⁰ sostiene que el principio de seguridad jurídica opera ex ante, esto es, garantiza la previsibilidad del Derecho, por el contrario, la protección de la confianza se aplica en una segunda fase ex post, garantizando la estabilidad de una resolución del poder público en un caso concreto.

Finalmente, en la doctrina nacional, Javier Millar Silva²⁷¹ señala que la confianza legítima es presentada como un subprincipio de la seguridad jurídica y a través de aquella como una derivación del Estado de Derecho.

²⁶⁷ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 191-192.

²⁶⁸ Ídem. P. 194.

²⁶⁹ Ídem. P. 201.

²⁷⁰ Ídem. P. 199.

²⁷¹ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. P. 281.

6.2. Buena fe.

Como es sabido, si bien la buena fe nace el ámbito del Derecho Civil, su recepción como principio general del derecho ha sido aceptada en todas las ramas del ordenamiento jurídico, entre ellos, en el Derecho Administrativo.

Ahora bien, como indica Javier Millar Silva²⁷², en su aplicación como límite a la invalidación, interesa más que su concepción objetiva -entendida como una norma o modelo de conducta-, su vertiente subjetiva, que la concibe como un estado interno de convicción de un sujeto de encontrarse en una situación jurídica regular o como desconocimiento, ignorancia o creencia errónea de estar amparado por la ley.

Como manifestación de lo anterior, el mismo autor²⁷³ sostiene que si bien la buena fe no tiene reconocimiento expreso a nivel nacional, tiene una aplicación en el artículo 63 de la ley N° 18.575, que establece que el funcionario inhábil, siempre que la causa de la nulidad de su nombramiento no le haya sido imputable, tendrá derecho a mantener las remuneraciones -haciendo excepción en este aspecto a los efectos retroactivo de la invalidación-. Además, respecto de los terceros cuyas situaciones jurídicas tienen como causa los actos del servidor inhábil, la protección implicará que aquellas se mantienen inalterables, pues aunque el acto de nombramiento será invalidado, las actuaciones efectuadas por aquel no se verán afectadas en su validez.

Asimismo, hace presente la aplicación que le ha dado la jurisprudencia de la Contraloría General de la República como límite de la potestad invalidatoria -entre ellos, los dictámenes N°s. 16.238 de 2007 y 7.348, de 2008-, reconociendo esta última como un poder deber, pero que

²⁷² Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 272-273.

²⁷³ Ídem. Pp. 273-274.

al entrar en colisión con principios generales del derecho, como la buena fe, debe ceder a fin de mantener la estabilidad de las situaciones originadas al amparo de actos irregulares^{274 275}.

No obstante lo expresado, Javier Millar Silva²⁷⁶ no excluye la posibilidad que el principio de confianza legítima derive de la buena fe, aunque con un perfil propio y otorgando ámbitos de aplicación más extensos. Sin perjuicio de ello, expone lo planteado por Jesús González Pérez, quien sostiene que la buena fe otorga una protección similar a la confianza, puesto que los requisitos de aplicación de la confianza legítima no varían sustancialmente de los que determinan el régimen jurídico de aplicación de la buena fe.

En efecto, en cuanto a la relación que tienen los principios de buena fe y de protección de la confianza legítima, Jesús González Pérez²⁷⁷ señala que ambos tienen en común el constituir proyecciones del principio de seguridad jurídica.

No obstante, en lo que respecta a sus diferencias y sus ámbitos de aplicación, y dada la confusión con que la jurisprudencia se ha referido indistintamente a uno u otro, en el marco de las relaciones con la Administración, manifiesta que no resultan convincentes las explicaciones dadas hasta ahora, ni útil la delimitación efectuada en relación a los campos de actuación de cada uno. En ese sentido, no comprende por qué se sostiene que el principio de confianza legítima ha de aplicarse al ejercicio de potestades y privilegios y el de buena fe al ejercicio de los derechos, concluyendo que en el ámbito del Derecho Administrativo, el principio de buena fe ha permitido otorgar al administrado una protección

²⁷⁴ Ídem. P. 275.

²⁷⁵ Postura que en todo caso critica por las razones que indica, en las páginas 276 y 277, vinculadas con el principio de juridicidad.

²⁷⁶ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 281-282.

²⁷⁷ González Pérez, Jesús. Ob. cit. Pp. 50 y sgts.

similar a la que ha otorgado el principio de confianza legítima, los cuales, en su opinión, no difieren en lo sustancial, esto es, en lo referido a los requisitos para que operen y sus efectos²⁷⁸.

A mayor abundamiento, sostiene que *"siempre podrá la jurisprudencia utilizar uno u otro para extender debidamente la protección de la confianza legítima, de modo que no quede inmune ningún ámbito de las relaciones. Al fin y al cabo es lo que hizo nuestra jurisprudencia antes de la recepción formal del principio de la confianza legítima"*²⁷⁹.

Por su parte, Castillo Blanco²⁸⁰ refiriéndose al tema de la delimitación del principio de confianza legítima, cita a Parejo Alfonso, quien ha estimado que *«Entre uno y otro no existe, pues, tanto una diferencia de sustancia cuanto de alcance, siendo el radio de acción del de buena fe más corto que el que pretende abarcar el más novedoso de la confianza legítima...»* para concluir, sin embargo, que *«puede concebirse como una derivación, con perfil propio, del principio de buena fe en el campo de las relaciones jurídico públicas»*.

Al respecto, y en cuanto a lo sostenido por los tribunales de justicia expresa que *"Conjunta o separadamente, ambos son recogidos para, al fin y la postre, proteger situaciones jurídicas legítimas en que la actuación de la Administración no ha respondido a lo que de ella se esperarí, donde ésta se ha contradicho en su relación con los ciudadanos o infringido la confianza que en ella se había depositado"*²⁸¹, lo que ha dificultado deslindar el campo de acción de cada uno.

Ahora bien, en su opinión, los intentos de solución a esta cuestión son un tanto complejos, puesto que ambos principios tienen un mismo

²⁷⁸ Ídem. Pp. 53-55.

²⁷⁹ González Pérez, Jesús. Ob. cit. P. 55.

²⁸⁰ Castillo Blanco, Federico. El Principio de Seguridad Jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho. Ob. cit. P. 53.

²⁸¹ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 270.

fundamento y razón de ser, a saber, la confianza²⁸². Por ello, estima que la cuestión no debe reducirse a un problema de un eventual enfrentamiento de ambos principios, ya que ambos responden a un nuevo alcance y vigor del principio de seguridad jurídica. Agrega que es preciso encontrar un campo de acción propio al principio de confianza legítima en el ámbito de las relaciones ciudadano y Administración²⁸³.

Añade, que una solución alternativa a la expuesta es pensar que el principio no aporta algo diverso a lo que protegía la buena fe, pero no concuerda con ello, puesto que según indica, es precisamente en el sector de la actividad administrativa, en que el ejercicio de potestades es inexcusable e imprescindible, donde el principio de confianza legítima *"adquiere su verdadero sentido y alcance y donde progresivamente su autodefinición, y su afirmación por la doctrina y la jurisprudencia como principio independiente con un campo de actuación propio, va desplazando progresivamente al principio de buena fe"*²⁸⁴.

"De esta forma, el principio de buena fe encuentra un campo de acción más propio y lógico con su propia definición y origen en esa redefinición de las relaciones jurídico-públicas a las que aludíamos con anterioridad, y en las que éstas vienen definidas por la posición fundamental del ciudadano derivada de la dignidad de la persona y el valor del libre desarrollo de la personalidad, y en el que la «confianza», como concepto jurídico a proteger, puede jugar en ambas direcciones, es decir, ser predicable tanto de la actuación administrativa como de la del ciudadano. Y por ello actúa, más claramente, en aquellas relaciones

²⁸² Castillo Blanco, Federico. El Principio de Seguridad Jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho. Ob. cit. P. 53.

²⁸³ Castillo Blanco, Federico. El Principio de Seguridad Jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho. Ob. cit. P. 54.

²⁸⁴ Ídem. P. 55.

*jurídico públicas en que el contenido de la misma viene definido básicamente por el ejercicio de derechos*²⁸⁵.

En cuanto a una posible distinción, alude a una bidireccionalidad del principio de confianza legítima y su aplicación a los dos sujetos de la relación jurídico-pública, lo que no podría sostenerse respecto del principio de buena fe, en el que podría cuestionarse que opere respecto de la Administración pública que no ejercita derechos sino competencias. En efecto, en el caso de la confianza legítima, señala que nos encontramos en un régimen de prerrogativas o, al menos, una posición de superioridad en el ejercicio de un poder conferido por el ordenamiento jurídico, razón por la que precisamente se protege la confianza, y que no es trasladable a la buena fe. Por lo mismo, el principio de confianza legítima aparece como la defensa de los derechos del ciudadano frente al Estado²⁸⁶.

Lo anterior, por cuanto el principio de buena fe, en su opinión, se ciñe más específicamente al ejercicio de derechos, puesto que requiere en mayor medida que el principio de protección de confianza, un plano de igualdad en las relaciones y un fraude en éstas, lo que no es propio de las relaciones de la Administración con los ciudadanos, en la que esta se encuentra dotada de potestades, lo que no significa que no puede actuar arbitrariamente frente a los ciudadanos, en cuyo caso no es el principio de buena fe el que protege dichas relaciones, *"sino un principio de mayor relevancia constitucional y más propio de la posición institucional de la Administración pública: la seguridad jurídica, que tiene su manifestación en estos concretos aspectos a través del principio de protección de confianza"*²⁸⁷.

²⁸⁵ Ídem. P. 56.

²⁸⁶ Castillo Blanco, Federico. El Principio de Seguridad Jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho. Ob. cit. P. 56.

²⁸⁷ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. Pp. 273-274.

Concluye que la solución propuesta, esto es, la aplicación del principio de protección de confianza al ejercicio de potestades y privilegios en el actuar administrativo ayuda a delimitar el campo de acción de cada uno, sin renunciar a la potencialidad que los distintos aspectos de cada uno aportan en las relaciones administración-ciudadano²⁸⁸.

De igual modo, y tratando de explicar la diferencias entre ambos principios, Paula Valenzuela Díaz²⁸⁹ -siguiendo a los autores citados-, plantea el diverso campo de actuación que tiene cada uno.

Al respecto, sostiene que el principio de buena fe se desarrolla con mayor medida en el área contractual, en la cual las partes se relacionan en un plano de igualdad, y especialmente en lo referido al ejercicio de derechos. Esto no es así en el ámbito público, por cuanto en la relación que existe entre los particulares y la Administración, esta debe velar por el bien común y los intereses generales de la nación, y por eso el que protege al particular en este ámbito es el principio de protección de la confianza legítima, el que además se aplica a los demás poderes públicos del Estado.

Por el contrario, la buena fe administrativa se aplicará cuando dicho principio sea exigible respecto de actuación del particular y la confianza cuando sea exigible de parte de la Administración²⁹⁰.

Finalmente, para Pedro Coviello²⁹¹ ambos principios no se confunden, pues la buena fe es un componente fundamental de la confianza legítima, la cual debe existir en el particular que confía, asimismo, es un principio que contiene características más amplias que la confianza legítima.

²⁸⁸ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 275.

²⁸⁹ Valenzuela Díaz, Paula Andrea. Ob. cit. Pp. 54 y sgts.

²⁹⁰ Ídem. P. 56.

²⁹¹ Coviello, Pedro José. Ob. cit. P. 408.

6.3. Derechos adquiridos.

Desde siempre y como sostiene Javier Millar Silva²⁹², la doctrina comparada se ha visto enfrentada frente a la posibilidad de concebir la existencia de derechos adquiridos en el destinatario del acto, que actúen como límite de la potestad invalidatoria.

Al respecto, se ha discutido acerca del contenido que es objeto de protección constitucional consagrada en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política, esto es, si incorpora todo tipo de ventajas o beneficios derivados de los actos de la autoridad, constituyan o no derechos subjetivos, y tengan o no contenido patrimonial. Asimismo, se ha debatido acerca de la posibilidad de que a partir de un acto viciado se puedan adquirir válidamente derechos, sean patrimoniales o extrapatrimoniales, lo que tendrá importancia, destaca Millar Silva²⁹³, considerando que sólo en la medida que se esté frente a un derecho efectivamente incorporado al patrimonio, éste será objeto de protección constitucional y por ende, podrá representar un límite para la invalidación.

En relación a este último aspecto, sostiene que siendo coherente con la propia regulación contenida en el artículo 53 de la ley N° 19.880, y a diferencia de lo que acontece con la revocación regulada en el artículo 61 del mismo cuerpo legal, que establece como límite al ejercicio de esa atribución, los actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente, cuando se trata de actos inválidos, los efectos del mismo no se han adquirido legítimamente y no se incorporan al patrimonio, por lo que no se trataría de derechos adquiridos²⁹⁴.

²⁹² Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 245 y sgts.

²⁹³ Ídem. P. 261.

²⁹⁴ Ídem. Pp. 265 y sgts.

Ahora bien, desde el punto de vista de la protección de los particulares, según Millar Silva²⁹⁵, la ventaja que ofrece el principio de confianza legítima en cuanto límite a la potestad invalidatoria, radica en que actúa frente a meras expectativas y no necesariamente derechos adquiridos, protegiendo de ese modo situaciones que no quedan cubiertas por la protección constitucional del derecho de propiedad, cuestión que advierte, tiene importancia si se sigue la tesis del alcance restringido de la expresión de bienes incorporeales que emplea el constituyente, o si se admite que a partir de un acto viciado no se incorporan inmediatamente y directamente derechos al patrimonio.

En un sentido similar, Federico Castillo Blanco²⁹⁶ sostiene que la protección de la confianza va más allá de los derechos adquiridos, puesto dicho principio alcanza a las expectativas jurídicas de los particulares, ciertamente legítimas como ha puntualizado la jurisprudencia, pero, en definitiva, a derechos no consolidados de forma absoluta, lo que permite delimitar un campo de acción propio. En el caso de la confianza legítima no se está frente a un derecho ya consolidado sino, más exactamente, frente a la existencia de una conducta, manifestada en ciertos actos del poder público, que ha generado cierta confianza a un sector de ciudadanos o colectivos determinados en que se actuaría en un determinado sentido. Ahora bien, la dificultad de su aplicación vendrá dada precisamente en la relevancia que se confiera a las meras expectativas que mantienen los ciudadanos respecto de la actuación de los poderes públicos.

²⁹⁵ Ídem. P. 287.

²⁹⁶ Castillo Blanco, Federico. El Principio de Seguridad Jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho. Ob. cit. Pp. 52-53.

6.4. Opinión personal.

No obstante la confusión y dificultad en la delimitación del principio de confianza legítima, no es posible negar que es diverso a los principios de seguridad jurídica y de buena fe -sin perjuicio, por cierto, que en los mismos es posible encontrar su fundamento-. En ese sentido, si bien los criterios expuestos en los puntos precedentes facilitan en gran medida la tarea en orden a establecer sus diferencias, se hace necesario volver sobre el problema planteado, atendido el objeto específico que tiene el presente trabajo.

En primer término, se debe hacer presente que la protección de la confianza legítima no hace sino preservar el valor de la seguridad jurídica, en cuanto apunta a proteger la estabilidad de ciertas situaciones o la certeza jurídica que puede generarse a partir de actos de la Administración -en la medida, por cierto, que se cumplan los requisitos expuestos en este capítulo-. De este modo, la confianza legítima es una proyección o manifestación del principio de seguridad jurídica, aplicado en un ámbito concreto del ámbito administrativo, configurándose como un concepto más específico dentro de otro más genérico -la seguridad jurídica-, es decir, se encontrarían en una relación de género-especie.

En su relación con el principio de buena fe, y más allá de la discusión en cuanto al campo de aplicación que pueda tener cada uno, para los efectos que interesa, se debe anotar que la confianza legítima también constituye una manifestación de la buena fe, lo que se concreta específicamente en los requisitos que debe cumplir el particular afectado para que pueda invocar la protección de su confianza, a saber, encontrarse de buena fe en los términos ya referidos. Dicho de otro modo, incluso podría sostenerse que la buena fe en su relación con la confianza legítima

constituye un límite para esta, por cuanto para que aquella sea protegible el interesado debe haber actuado de buena fe.

Finalmente, en el caso de los derechos adquiridos, es más clara la diferencia, debiendo destacarse como lo plantearon los autores citados, que la confianza legítima amplía la protección a situaciones que no se han consolidado en el patrimonio de los afectados, es decir, protege expectativas -las que, en todo caso, deben cumplir los requisitos que fueron expuestos en el presente capítulo, en lo referido a su legitimidad-.

7. Restricciones. Su relación con los principios de legalidad, igualdad ante la ley y seguridad jurídica.

Como sostiene Federico Castillo Blanco²⁹⁷, citando a Marín Riaño, el principio de confianza legítima representa un choque para nuestra cultura jurídico-administrativa. Según expresa este último autor *"el principio de protección de la confianza legítima tiene un contenido realmente chocante para nuestra mentalidad jurídico-administrativa, formada en el respeto absoluto de la legalidad de la actuación administrativa, respeto que actúa como límite al juego de otros principios utilizados por nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa como el de buena fe o el de los actos propios, ya que permite mantener los efectos de determinadas situaciones ilegales, mantenimiento que se justifica por la protección que merece el particular que confió legítimamente en la estabilidad de la situación jurídica creada por la Administración. En tales supuestos, la seguridad jurídica prima sobre el principio de legalidad de la actuación administrativa e impide a la Administración remover la situación favorable al Administrado por muy ilegal que sea"*.

²⁹⁷ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 99.

Ahora bien, el referirse a este tema de las restricciones del principio de confianza legítima implica determinar hasta donde puede ser invocado, o como interactúa con otros principios, tales como la seguridad jurídica, la legalidad y la igualdad ante la ley, de modo que pueda ser aplicado sin afectar la estabilidad del Estado de Derecho.

En este contexto, Margarita Beladiez Rojo²⁹⁸ sostiene que la seguridad jurídica como valor esencial para la existencia de todo ordenamiento jurídico, genera la necesidad de que ciertas situaciones no puedan ser alteradas, pues de lo contrario se vulneraría la confianza de los ciudadanos en un orden jurídico que les presenta como ciertos y definitivos los actos de la Administración -dada la presunción de validez de que estos gozan-. No obstante, agrega que el impedir la impugnación, permitiendo la conservación de actos gravemente viciados, podría ser contrario a otro principio no menos importante, cual es el principio de legalidad, lo que, en definitiva, importa que se enfrenten este último con el principio de seguridad, problema cuya solución requiere que se armonicen los dos intereses en conflicto, ponderando cuándo la conservación puede excluir la anulación o viceversa.

Lo anterior, según indica, por cuanto si bien hay un interés público en que los actos administrativos gocen de una cierta estabilidad, esto no puede impedir a la Administración que revise sus actos ilegales, especialmente porque hay supuestos en los que el mantenimiento de un acto gravemente viciado puede ser contrario al interés general.

Por su parte, Javier Millar Silva²⁹⁹ refiriéndose a los efectos temporales de la invalidación, en específico, el retroactivo, sostiene que el mantener las situaciones derivadas de un acto contrario al ordenamiento jurídico, afecta a los principios de legalidad y de igualdad, en el caso de

²⁹⁸ Beladiez Rojo, Margarita. Ob. cit. Pp. 262 y sgts.

²⁹⁹ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 230-231.

último, por cuanto desde la perspectiva del administrador este debe actuar con igualdad de trato frente a los administrados que se encuentren en las mismas circunstancias.

En un sentido similar, Raúl Letelier Wartenberg³⁰⁰ haciendo una crítica a la aplicación del principio de confianza legítima en cuanto límite de la potestad invalidatoria, plantea como el mismo afecta el principio de legalidad y de igualdad ante la ley.

Al respecto, sostiene que no es precisamente la mantención de situaciones ilegales lo que puede dotar de seguridad jurídica a las decisiones institucionales, sino por el contrario, es su ajuste a la ley lo que aporta predecibilidad y seguridad a los ciudadanos respecto de las decisiones que sus autoridades adopten, agregando que la confianza legítima produce seguridad solo en el individuo beneficiado y no a nivel de sistema jurídico.

Asimismo, indica que someter la legalidad a la buena fe puede alterar el principio de igualdad ante la ley, al adoptar la Administración tratos discriminatorios y arbitrarios con los ciudadanos, dando respuestas distintas a sujetos diversos en iguales situaciones. En ese sentido, expresa que *"Dejar, en cambio, la coherencia del ordenamiento a la generación subjetiva de confianzas en la supuesta estabilidad del ordenamiento jurídico puede legitimar tratamientos jurídicos diversos ante situaciones idénticas trastornando las posibilidades de las personas de reclamar la igualdad jurídica trayendo a colación formas de trato que se le han dado en casos iguales a los suyos"*.

Igualmente, Hildergard Rondón de Sansó³⁰¹ se refiere a las críticas que despierta el principio de confianza legítima, a saber, en cuanto podría provocar inseguridad jurídica, dado el riesgo de conflicto con el principio

³⁰⁰ Letelier Wartenberg, Raúl. *Contra la Confianza Legítima como Límite a la Invalidación de Actos Administrativos*. Revista Chilena de Derecho. Ob. cit. Pp. 623-624.

³⁰¹ Rondón de Sansó, Hildergard. Ob. cit. Pp. 19-20.

de legalidad, y el alcance circunstancial y casuístico que podría derivarse de su origen jurisprudencial.

De todo lo expuesto, es posible advertir la necesidad de conciliar todos los intereses en juego, a fin de no afectar el principio de seguridad jurídica que es el que precisamente apunta a proteger la confianza legítima, así como a los principios de legalidad y de igualdad ante la ley, imperantes en nuestro ordenamiento jurídico.

En ese sentido se pronuncia Castillo Blanco³⁰², en orden a que si la protección de la confianza legítima se aplicara sin realizar una valoración previa de determinados supuestos que hacen procedente su aplicación, se generaría cierta inseguridad al verse afectados otros principios de derecho.

Enseguida, Javier García Luengo³⁰³ haciéndose cargo de la crítica formulada al principio de confianza legítima, en cuanto a la imposibilidad de considerar la estabilidad de un acto ilegal como una manifestación de la seguridad, la que se conseguiría a través del principio de legalidad, sostiene que *"la seguridad jurídica no es solamente seguridad en la legalidad, sino también seguridad en el Derecho, y el propio principio de legalidad no puede ser entendido exclusivamente como sometimiento de la Administración a la Ley, sino como sometimiento a la Ley y al Derecho"*, lo que demostraría que la protección de la confianza puede estar amparada por el principio de legalidad, entendido este en su concepción amplia.

En términos similares, se refiere Pedro Coviello³⁰⁴, quien sostiene que la legalidad y confianza legítima no se ven enfrentadas, toda vez que esta última se da en el marco de la legalidad. Si se parte de la legalidad "a secas", no tiene importancia la posición jurídica de quien confió de buena fe. En cambio, si se acredita que la confianza del afectado es digna de

³⁰² Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 181.

³⁰³ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 197-198.

³⁰⁴ Coviello, Pedro José. Ob. cit. Pp. 372 y sgts.

protección, correspondería amparar la confianza legítima. En definitiva, expresa que si se considera, como lo hace la doctrina alemana, la confianza legítima como un principio general del derecho, esta última integrará la legalidad.

De este modo, de acuerdo a la visión expuesta precedentemente, la legalidad también podría ser concebida como el deber de la Administración de no actuar de modo arbitrario defraudando la confianza que con sus actos ha creado.

Asimismo, Javier García Luengo indica que el principio de confianza legítima tampoco resulta contrario al principio de igualdad, aunque se aplique frente a situaciones creadas por actos ilegales, ya que no se encontrarían en la misma posición quien solicita a la Administración una actuación ilegal, aunque no sea consciente de la misma, con aquel que ha confiado en un acto de la Administración que le ha reportado beneficios y que posteriormente es estimado como contrario a Derecho, cuando ya ha adoptado decisiones que repercuten en su patrimonio³⁰⁵.

Finalmente, García Luengo recuerda que el ejercicio de las potestades revisoras por parte de la Administración se justifica, no en una defensa abstracta de la legalidad, sino en la protección de un interés público actual y concreto, cual es la necesidad que los ciudadanos confíen en la estabilidad de los actos administrativos, con lo que difícilmente el interés amparado por la protección de la confianza legítima puede ser calificado de un interés meramente particular o privado³⁰⁶.

Por su parte, García Luengo³⁰⁷ se refiere a la peligrosidad en el uso inadecuado de la protección de confianza y a la necesidad de dotar dicho principio de unos perfiles definidos, que aseguren un mínimo de previsibilidad en su aplicación.

³⁰⁵ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 199-200.

³⁰⁶ Ídem. Pp. 200-201.

³⁰⁷ Ídem. Pp. 355 y sgts.

En ese sentido, y frente a actos ilegales, sostiene que para determinar si la confianza resulta protegible en el caso concreto, deben cumplirse tres fases. La primera, consistente en determinar si en el acto concurren circunstancias que eliminarían la posibilidad del reconocimiento de una situación de confianza; una segunda, tendiente a determinar si se ha producido una manifestación de la confianza invertida por el ciudadano; y una tercera, que pondera el interés público que aboga por la revisión con el que le asiste al ciudadano para oponerse la misma³⁰⁸.

En lo que respecta a la ponderación de intereses, tal como se manifestara en el primer capítulo, señala que concebir este tema como una confrontación entre un interés público y un interés calificado como privado, implica desconocer la protección de la confianza como una tarea pública, olvidando la importancia que para la propia Administración tiene el que se confíe razonablemente en sus decisiones, puesto que de ese modo logra con mayor eficacia sus objetivos y reduce la inseguridad en beneficio de toda la sociedad³⁰⁹.

Ahora bien, como indica Mariela Valdés Pérez en relación a la valoración de los intereses en juego, de existir un interés público preponderante o preeminente, en los términos a que se refiere Sanz Rubiales³¹⁰, la protección de la confianza deberá ser desestimada³¹¹.

A mi juicio, mientras el tema no sea abordado por el legislador, la forma de armonizar el principio de protección de la confianza legítima con los principios de seguridad jurídica, legalidad e igualdad ante la ley -a fin de evitar una eventual transgresión de estos últimos-, es mediante el establecimiento de requisitos precisos para la aplicación del primero, y que los mismos sean debidamente analizados por la autoridad administrativa,

³⁰⁸ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 358-359.

³⁰⁹ Ídem. Pp. 398 y sgts.

³¹⁰ Sanz Rubiales, Iñigo. Ob. cit. Pp. 104 y sgts.

³¹¹ Valdés Pérez, Mariela Alejandra. Ob. cit. P. 14.

en forma previa a determinar su procedencia, tarea que hasta la fecha no ha sido suficientemente desarrollada por la jurisprudencia judicial y administrativa, y que se espera sea realizada en el futuro.

Asimismo, lo expresado se logrará mediante la aplicación del test de ponderación a que se ha hecho referencia en el presente capítulo, determinando si concurre un interés de parte del afectado que justifique la protección de su confianza, lo que tampoco se advierte esté siendo analizado en la actualidad. Lo anterior, no obstante el riesgo que su aplicación en cada caso concreto, pueda generar un desarrollo más bien casuístico del principio de confianza legítima, dificultando la generación de criterios generales sobre la materia, toda vez que de este modo se garantizará un uso adecuado del principio de confianza legítima y se evitará incurrir en abuso del mismo, manteniendo la estabilidad del ordenamiento jurídico.

8. Aplicación del principio de confianza legítima frente a la actuación legal de la Administración.

En el presente trabajo se pretende tratar el principio en relación al ejercicio de la potestad invalidatoria, sin embargo, cabe preguntarse si esta institución tiene aplicación en el campo de la actuación regular de la Administración, esto es, en lo que nos importa, tratándose de la revocación de los actos administrativos, tema que en todo caso podría dar lugar a un estudio detallado y que no será abordado en esta oportunidad, por lo que se hará una breve mención.

En primer término, se debe anotar que en nuestro ordenamiento existe una escasa regulación de la potestad revocatoria -al igual que sucede con la invalidación-, contenida en el artículo 61 de la ley N° 19.880, precepto que dispone que los actos administrativos podrán ser

revocados por el órgano que los hubiere dictado, no procediendo, entre otros casos, "cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente".

A nivel comparado, como ya se estudiara en el primer capítulo, en el Derecho alemán el principio está expresamente reconocido en esta materia. Por su parte, aunque no tenga consagración expresa en ese ámbito, en España se entiende incorporada la confianza legítima, por la vía de considerar los límites establecidos en el artículo 106 LRJPAC.

En lo que respecta a nuestro Derecho nacional, el autor español Antonio Fortes Martín³¹² entiende que el principio de protección de la confianza legítima tiene cabida en nuestro ordenamiento en materia de revocación de actos administrativos favorables³¹³, lo que podría deducirse del referido artículo 61 de la ley N° 19.880, que establece que dicha atribución no procede al tratarse de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente, esto es, según entiende, cuando media una "suerte" de confianza legítima en el destinatario del acto a raíz del reconocimiento previo efectuado a su favor por la Administración.

En mi opinión, el límite a que hace mención el precepto aludido, constituye uno diverso al principio de confianza legítima en los términos en que se ha estudiado, por cuanto este se aplica a situaciones en que no se han generado derechos incorporados al patrimonio de los afectados y que precisamente podrían encontrar protección en él, frente a la decisión de la autoridad de dejar sin efecto actos administrativos por razones de mérito, oportunidad o conveniencia, lo que justifica en mayor medida la necesidad de ampararlas. De este modo, a través del principio de confianza legítima se protegerían aquellas situaciones no comprendidas en la norma en comento, por no haberse configurado un derecho adquirido.

³¹² Fortes Martín, Antonio. Ob. cit. P. 170.

³¹³ El autor sostiene que en el caso chileno, atendida la redacción del precepto, no cabe duda que la revocación puede predicarse de los actos desfavorables o de gravamen.

CAPÍTULO III. EFECTOS DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD INVALIDATORIA.

En el presente capítulo se pretenden estudiar los efectos derivados de la aplicación del principio de confianza legítima, los cuales de acuerdo a la bibliografía que se ha tenido a la vista, pueden ser diversos, dependiendo del contenido que se dé a dicho principio, pudiendo comprender la nulidad del acto administrativo, el establecimiento de la responsabilidad de la Administración, el mantenimiento de la conducta anterior, y la pretensión de que la Administración se abstenga de actuar de determinada forma, que actúe en un sentido determinado o entregue una cosa^{314 315}.

En ese sentido, Federico Castillo Blanco³¹⁶ sostiene que son dos las principales consecuencias jurídicas que se derivan de la aceptación del principio de confianza legítima, a saber, la permanencia y continuidad de lo que ya existe -del status quo- o, la posibilidad de cambio de este, pero

³¹⁴ En ese sentido, Valdés Pérez, Mariela Alejandra. Ob. cit. P. 13. También, Rondón de Sansó, Hildergard. Ob. cit. Pp. 119 y sgts.

³¹⁵ En el Derecho anglosajón, en cambio, la forma de proteger las expectativas legítimas es mediante el reconocimiento de derechos procesales, como por ejemplo, el derecho de audiencia del particular o la obligación de motivar los actos que defraudan la confianza. De este modo, se reduce la capacidad del principio de protección de la confianza para limitar la actuación administrativa (que en el Reino Unido es ampliamente discrecional). No obstante, en la actualidad se observa una evolución del principio en ese ordenamiento para acercarse a la forma de protección establecida en el Derecho continental. Así lo sostiene, Díez Sastre, Silvia. Ob. cit. Pp. 395 y sgts.

Esta forma de protección también podría entenderse comprendida en el artículo 53 de la ley N° 19.880, que contempla la audiencia previa del interesado, que debe conceder la Administración antes de dictar el acto invalidatorio. Asimismo, el derecho a ser oído, se reconoce en el Derecho Administrativo argentino. Así lo expresa Coviello, Pedro José. Ob. cit. Pp. 271 y sgts.

³¹⁶ Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Ob. cit. P. 116.

con la condición de indemnizar al ciudadano afectado o exigiendo la adopción de medidas que reduzcan el impacto negativo de este.

Ahora bien, considerando que, como se ha expresado en reiteradas oportunidades, el principio de confianza legítima ha sido estudiado en cuanto a su incidencia en el ejercicio de la potestad invalidatoria, nos interesa únicamente hacer referencia a los efectos que su aplicación tiene en relación a la mencionada atribución, considerando para tal efecto lo sostenido por la doctrina nacional y la jurisprudencia administrativa y judicial nacional, así como lo expuesto a nivel del Derecho comparado.

Así, en el ámbito que interesa, y como se ha entendido en la actualidad por los autores y a nivel jurisprudencial, el efecto normal del principio de confianza vendría a ser el mantenimiento del acto administrativo que la ha generado, no obstante la ilegalidad del mismo, en cuyo caso el principio operará como un límite al ejercicio de la potestad invalidatoria. De igual modo, una de las consecuencias del principio podría ser la restricción de los efectos temporales de la invalidación, atenuando el efecto retroactivo o *ex tunc* de esta última, esto es, permitiendo la conservación de los efectos del acto viciado. Incluso, en el Derecho comparado se ha planteado la posibilidad de proteger la confianza legítima mediante el reconocimiento de una indemnización a favor del particular afectado, por el daño sufrido como consecuencia de la transgresión de dicho principio³¹⁷.

A continuación, se estudiarán de qué modo los efectos enunciados en el párrafo precedente pueden operar a nivel nacional.

³¹⁷ Arrieta Pongo, Alejandro. Estudio Comparativo de los Alcances de la Doctrina de los Actos Propios Frente al Principio de Protección de la Confianza Legítima. Ob. cit. P. 47. En el mismo sentido, Millar Silva, Javier. El Principio de Protección de la Confianza Legítima en la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República: Una revisión a la luz del Estado de Derecho. Ob. cit. P. 423.

1. Límite a la invalidación. Mantención del acto viciado.

Sin ánimo de profundizar en el concepto de la invalidación, cabe señalar lo que expone el profesor Jorge Bermúdez Soto, en orden a que esta constituye una decisión adoptada por la Administración del Estado consistente en la pérdida de eficacia del acto administrativo por razones de su ilegalidad, agregando que dicha potestad responde a los poderes de autotutela con que cuenta la Administración Pública³¹⁸.

Conforme indica, "*consiste en la extinción del acto administrativo en razón de haber sido dictado éste en contra del ordenamiento jurídico, producto de un acto posterior en sentido contrario de la propia Administración Pública que lo ha dictado*"³¹⁹.

Ahora bien, como sostiene el mismo autor, el principio de protección de la confianza legítima se encuentra directamente relacionado con la posibilidad con que cuenta la Administración Pública para ejercer la aludida potestad, especialmente en relación a actos de contenido favorable³²⁰.

Al respecto, señala que de acuerdo a la regla tradicional en la materia, la Administración Pública podía invalidar, por sí misma, aquellos actos que se encontraban viciados de legalidad, aunque fuesen de carácter favorable para el administrado. No obstante esta posición cambia, cuando a mediados de los años cincuenta, la doctrina y la jurisprudencia comparadas asumen una concepción más restrictiva, considerando que en determinados casos la atribución en comento dañaba el principio de protección de la confianza legítima en la actuación administrativa³²¹.

³¹⁸ Bermúdez Soto, Jorge. El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. Ob. cit. P. 84.

³¹⁹ Ídem. P. 94.

³²⁰ Ídem. P. 85.

³²¹ Ídem. Pp. 85-86.

En ese contexto, como sostiene Javier García Luengo³²², el efecto propio y consustancial al principio de protección de la confianza legítima es el mantenimiento del acto generador de la confianza -Bestandsschutz o protección de la existencia-.

Pues bien, en relación a este efecto derivado de la aplicación del principio de confianza legítima, es del caso anotar que de concurrir los supuestos necesarios para que opere la protección de que se trata, ello será determinante para que la autoridad administrativa, de encontrarse frente a un acto administrativo que vulnere el ordenamiento jurídico, decida no ejercer la potestad invalidatoria, optando, en consecuencia, por conservar el acto viciado, pues de lo contrario se producirían efectos más perjudiciales, vulnerando la confianza legítima depositada en el actuar de la Administración. Es decir, en estos casos el principio en estudio operará como un límite de la potestad invalidatoria de que goza la autoridad administrativa y que en nuestro país se encuentra consagrada en el artículo 53 de la ley N° 19.880.

Al respecto, es útil tener presente lo señalado por Margarita Beladiez Rojo³²³, quien plantea este tema desde el punto de vista del principio de conservación de los actos administrativos, valor este último que, en su opinión, es protegido por el Derecho, cuando se cumplan dos requisitos, a saber, que con el mantenimiento del acto se alcance un fin que se considere digno de protección, y exista interés en la consecución de esa finalidad.

Agrega, que la conservación se considera legítima no solo cuando el acto que se pretende consolidar es válido, sino cuando su mantenimiento sea necesario para el cumplimiento de alguno de los fines que el Derecho

³²² García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 429-430.

³²³ Beladiez Rojo, Margarita. Ob. cit. P. 43.

tenga encomendado alcanzar, aunque ello suponga conservar actos que adolecen de graves ilegalidades³²⁴.

Siendo ello así, aun cuando se trate de actos afectados por graves vicios, estos serán conservados, si ello es necesario para salvaguardar un valor jurídico relevante diverso a la legalidad, pudiendo fundarse esta decisión de conservación en alguno de los principios jurídicos del Derecho³²⁵.

Asimismo, expresa que cuando se aplican estos últimos principios para legitimar el mantenimiento de un acto jurídico viciado, es porque a la luz del Derecho ese acto es merecedor de protección por haber creado una situación que es necesario conservar por así exigirlo algunos de tales valores jurídicos, siendo la conservación en tal caso, por ende, un medio a través del cual se garantiza el respeto de un principio general del Derecho³²⁶.

De este modo, y teniendo presente lo expuesto por la citada autora, podría sostenerse que uno de los referidos principios o valores esenciales a que alude, puede ser precisamente el principio de confianza legítima y por ende, la conservación del acto administrativo será un efecto derivado de su aplicación. De lo contrario, y tal como la misma señala *"si se aplica la sanción que en este caso le correspondería se estaría vulnerando un bien jurídico superior: la buena fe de los destinatarios del acto. Es la necesidad de no defraudar la confianza que los ciudadanos depositan en aquellas personas que amparándose en el aparato administrativo se presentan ante ellos como agentes de la Administración..., lo que en estos supuestos*

³²⁴ Ídem.

³²⁵ Beladiez Rojo, Margarita. Ob. cit. Pp. 43-44.

³²⁶ Ídem. Pp. 44-45. La autora distingue la conservación a que nos hemos referido de aquella que constituye un valor jurídico en sí mismo, al que denomina principio de conservación propiamente tal, y que pretende directamente la conservación del acto jurídico como un fin en sí mismo. En este último caso, según indica, el acto en sí es jurídicamente protegible en tanto a través de él se satisfacen intereses públicos o se cumplen los fines que el derecho pretendía conseguir.

*obliga a considerar válidos los actos dictados por estos órganos manifiestamente incompetentes*³²⁷.

Por su parte, Silvia Díez Sastre³²⁸ refiriéndose a la conservación de actos administrativos ilegales, lo que denomina “protección sustantiva o *contra legem*” y explicando cómo esta funciona en el Derecho Alemán, sostiene que esta solución es la que se adoptó en el caso referido al mantenimiento de una pensión ilegal para una viuda tras la Segunda Guerra Mundial, por lo que atendidas las circunstancias históricas en que surge este tipo de protección, debe considerarse su carácter necesariamente excepcional.

En ese sentido, sostiene que *“Sólo cuando el beneficio obtenido ilegalmente provocó transformaciones decisivas y duraderas en el modo de vida del favorecido cabe mantener una situación contraria a Derecho”*.

Igualmente, señala que en el sistema alemán para que el principio en estudio surta sus efectos mediante este tipo de protección, a saber, la conservación del acto ilegal, es requisito que el ciudadano haya manifestado su confianza de alguna manera, para lo cual se requiere que se efectúe una ponderación de los intereses en juego y de las circunstancias que concurren en el caso concreto, como por ejemplo, la participación del afectado en la dictación del acto, el tiempo transcurrido entre la emisión del acto y la revisión, la edad del afectado y si este ha realizado actos de disposición patrimonial luego de la dictación del acto.

En definitiva, expresa que este tipo de protección debe considerarse excepcional, debiendo aplicarse solo a los “casos difíciles”, toda vez que debe mantenerse un acto ilegal sólo cuando los daños a la confianza no son susceptibles de ser compensados económicamente.

³²⁷ Díez Sastre, Silvia. Ob. cit. P. 65.

³²⁸ Díez Sastre, Silvia. Ob. cit. Pp. 397 y sgts.

Manifiesta la autora³²⁹, que en el Derecho español, a diferencia del ordenamiento alemán, se considera que este efecto que impide a la Administración remover una situación ilegal favorable al administrado, es el típico de este principio.

Al respecto, sostiene que si bien los supuestos de aplicación de este tipo de protección son los mismos de la doctrina alemana, la diferencia fundamental radica en la *"tendencia de la doctrina española a considerar que este modo de protección de la confianza es aplicable de forma general"*, pues no se pone énfasis en la singularidad y excepcionalidad de estos supuestos.

Agrega, que existe una corriente que entiende que el efecto natural del principio en cuestión es el mantenimiento del acto generador de la confianza, no obstante que sea ilegal³³⁰. Indica que ello se explicaría, entre otras razones, porque se considera que el acto reprochable es la revisión de este por parte de la Administración, pues en ese momento se defraudaría la confianza, lo que la autora cuestiona, por tratarse del ejercicio legítimo de su potestad revisora.

Por el contrario, para la autora este efecto proporciona una protección de la confianza contraria al principio de legalidad, en la medida que se conserva un acto que transgrede al ordenamiento jurídico, sin perjuicio que por la concurrencia de determinadas circunstancias pueda justificarse razonablemente esa ilegalidad. Siendo ello así, sostiene que *"la única forma de admitir este tipo de protección pasa por reconocer su carácter excepcional y su aplicación limitada a casos concretos"*, por lo que habría que establecer otro mecanismo de protección compatible con la

³²⁹ Ídem. Pp. 400 y sgts.

³³⁰ Cita en ese sentido lo expuesto por Javier García Luengo.

observancia del principio de legalidad y con los intereses de los particulares, como sería el efecto resarcitorio³³¹.

Como se advierte, en el sistema español -al que normalmente se recurre en nuestro Derecho administrativo nacional- existen opiniones diversas en cuanto a la procedencia y conveniencia del efecto en comento.

Ahora bien, en lo que a nuestra realidad interna atañe, también cabe preguntarse si la conservación del acto irregular es el efecto natural que pretende reconocerse al principio de protección de la confianza legítima. En ese sentido, de lo observado en la jurisprudencia administrativa y judicial tenida a la vista, pareciera que así se ha planteado en términos generales, considerando que la confianza por regla general es concebida, en el ámbito que nos interesa, como un límite al ejercicio de la potestad invalidatoria por parte de la Administración.

En todo caso, en cuanto a los supuestos que harían procedente la aplicación del efecto de que se trata, en los términos planteados por Díez Sastre, si bien no se aprecia un extenso desarrollo del tema, se advierte que criterios bastante similares a los señalados, son los que pondera la jurisprudencia de la Contraloría General de la República a la hora de aplicar la confianza como límite a la invalidación, al considerar, entre otros aspectos, las consecuencias prácticas que genera la mantención del acto irregular y los efectos menos perjudiciales que se producen en relación a daño sufrido por el particular afectado.

En cuanto a la conveniencia del efecto de que se trata, atendida la eventual afectación del principio de legalidad³³², es del caso anotar que independiente de ello, actualmente la confianza legítima es concebida a nivel nacional como un límite de la invalidación, lo que trae como

³³¹ Díez Sastre, Silvia. Ob. cit. P. 403.

³³² Se debe tener presente las consideraciones expuestas en el capítulo anterior, en cuanto a la relación del principio de confianza legítima con el principio de legalidad, los que se conciben compatibles, ya que se parte de la base de un concepto amplio del principio de legalidad.

consecuencia que, por regla general, se conserven actos irregulares o los efectos que estos han generado en el pasado³³³, por lo que es de vital importancia que a fin de consolidar el principio de que se trata y de armonizar su aplicación con lo que acontece en el Derecho comparado, se precisen los criterios a considerar por parte de la autoridad administrativa a la hora de adoptar la decisión de no ejercer su atribución de invalidar un acto contrario al ordenamiento jurídico -permitiendo que se mantengan las consecuencias de este-, en resguardo de la confianza depositada por el particular, en lugar de proteger esta última mediante otros mecanismos.

Finalmente, es menester puntualizar los casos en que, en opinión del profesor Bermúdez Soto³³⁴, el principio de protección de la confianza operará impidiendo del todo la invalidación, debiendo mantenerse el acto administrativo.

En primer término, plantea la situación del acto administrativo que ha sido objeto de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República. En tal caso, indica que tratándose de una competencia exclusiva del Órgano Contralor, no podría la Administración activa variar la apreciación sobre la validez del acto que aquél ha hecho, salvo en aquellos casos en que la ilegalidad derive de situaciones no tenidas a la vista al momento de adoptar la decisión (por ejemplo, un antecedente que fue ocultado) o de cambios en el ordenamiento jurídico que ocasionan la ilegalidad sobreviniente del acto administrativo.

En segundo lugar, cuando hayan transcurrido más de dos años desde la dictación del acto administrativo, en cuyo caso la Administración no puede ejercer su potestad invalidatoria.

Como se advierte, en ambos casos se está en presencia de situaciones especiales, en un caso se trata del ejercicio de potestades por

³³³ Aspecto este último que será tratado como un efecto diverso en el apartado siguiente.

³³⁴ Bermúdez Soto, Jorge. El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. Ob. cit. P. 103.

parte del Ente Fiscalizador que le han sido reconocidas en la Carta Fundamental, las que no pueden verse ser afectadas mediante la invalidación de la Administración activa -a menos que concurren las circunstancias referidas-, y en otro, se aplica una limitación legal expresa prevista en el artículo 53 de la ley N° 19.880, derivada del principio de certeza o seguridad jurídica, que impide el ejercicio de la potestad invalidatoria transcurrido el plazo que indica.

De este modo, de acuerdo a lo expuesto, podría pensarse que el profesor Jorge Bermúdez Soto no plantea la conservación de actos irregulares como el efecto normal derivado de la aplicación del principio de protección de confianza legítima, restringiéndolo a situaciones particulares.

2. Incidencia del principio de confianza legítima en los efectos temporales de la invalidación.

En primer término, cabe manifestar que el efecto que se abordará a continuación parte de la base que la protección de la confianza legítima no ha operado como límite de la invalidación, es decir, no ha impedido que la autoridad administrativa ejerciera su potestad invalidatoria respecto del acto irregular.

En efecto, la aplicación del principio operará en lo referente al alcance temporal que tendrá la invalidación, es decir, en lo que respecta a determinar si se permitirá o no la conservación de las situaciones o consecuencias que se han podido derivar del acto inválido.

En relación a este tema, se debe señalar que Javier Millar Silva³³⁵ sostiene que un acto inválido produce todas sus consecuencias jurídicas mientras no se declare formalmente su nulidad -en lo que interesa, su

³³⁵ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 224 y sgts.

invalidez en sede administrativa-, según se desprende de la presunción de validez de los actos administrativos consagrada en el artículo 3° de la ley N° 19.880 y de lo dispuesto en el artículo 13, inciso final, del mismo cuerpo legal, que establece que no todas las ilegalidades acarrearán la invalidez del acto, admitiendo incluso su convalidación.

Dado lo anterior, agrega que la declaración que se pronuncia sobre la invalidez del acto deberá hacerse cargo de las consecuencias que de este se derivan, pudiendo mantenerlas, en cuyo caso solo operará con efectos futuros *-ex nunc-*, o hacerlas desaparecer, operando con efectos retroactivos *-ex tunc-*.

Ahora bien, según el mismo autor³³⁶, para determinar los alcances temporales del acto administrativo invalidatorio, hay que atender a la naturaleza misma de la invalidación, pues encontrándose destinada a destruir el acto, necesariamente sus efectos se proyectarán retroactivamente sobre las situaciones que este ha amparado, es decir, eliminándolas³³⁷. Sin perjuicio de ello, indica que la mantención de tales

³³⁶ Millar Silva, Javier. La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno. Ob. cit. Pp. 227 y sgts.

³³⁷ En relación con este tema, cabe destacar la opinión de destacados autores nacionales -entre ellos, Eduardo Soto Kloss, Iván Aróstica Maldonado y Gabriel Celis Danzinger, los dos primeros cuestionando el ejercicio de la potestad invalidatoria de la Administración-, para los cuales, dado que la invalidación se expresa en un acto administrativo invalidatorio, este debe sujetarse a lo dispuesto en el artículo 52 de la ley N° 19.880, que establece que los actos administrativos no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros, lo que, a su juicio, traería como consecuencia que el acto invalidatorio no podría producir efectos *ex tunc*, salvo que se cumplan las condiciones anotadas. Sobre la materia, revisar los artículos de Eduardo Soto Kloss e Iván Aróstica Maldonado, en "La ley 19.880, sobre procedimientos administrativos, ¿Aleluya o Miserere?", pp. 100 y sgts., y "La intangibilidad de los actos administrativos favorables como límite a la revocación e invalidación de oficio", pp. 72 y sgts., respectivamente, ambos publicados en "La Ley N° 19.880, sobre Procedimientos Administrativos". Conferencias Santo Tomás de Aquino, 2003, Santiago, Chile. Además, Soto Kloss, Eduardo, en "La pretendida autotutela invalidatoria de la Administración", Gaceta Jurídica, Santiago, Chile, N° 325 (julio 2007), pp. 12 y sgts., y Celis Danzinger, Gabriel. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Thomson Reuters, 2010, p. 427.

Ahora bien, como contraargumentos, se debe señalar, primero, que dicho planteamiento solo podría aplicarse tratándose de actos desfavorables, y no siempre un

acto invalidatorio tendrá ese carácter. Si bien invalidar un acto de beneficio, que son la gran mayoría de los actos, implica un agravio para sus destinatarios, por lo que siguiendo la postura indicada, los efectos del acto invalidatorio no podrían ser retroactivos, dicha invalidación podría haber sido requerida por terceros ajenos al acto, y en ese caso, desde esa perspectiva ser un acto de contenido favorable.

Segundo, el efecto retroactivo del acto invalidatorio responde a la propia naturaleza de la invalidación. Así, lo sostiene Hugo Olgún Juárez, para quien el acto invalidatorio es eminentemente declarativo, en cuanto tiene por objeto destruir el acto viciado, eliminando, como consecuencia, las relaciones jurídicas o situaciones que de aquel se derivan. De ahí que, expresa que debe aceptarse la eficacia *ex tunc* de la invalidación, es decir, que sus consecuencias se extienden a los efectos producidos antes de la emisión del acto invalidatorio. Ello, en todo caso, indica que deberá moderarse en resguardo de otros principios, como lo sería el principio de buena fe. Ob. cit. Pp. 257 y sgts.

Tercero, el efecto retroactivo de la invalidación es uno de los aspectos que distingue a esta forma de extinción de los actos administrativos, de la revocación, cuya eficacia sólo rige para el futuro. Así lo sostienen Osvaldo Vargas Zincke, ob. cit., pp. 35 y sgts.; Hugo Olgún Juárez, ob. cit., p. 234; Javier Millar Silva en “La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno”, ob. cit., pp. 11 y 229; y Boloña Kelly, Germán en “El acto administrativo”. Legal Publishing, 2007. P. 294.

Cuarto, si bien por la ubicación que tiene el artículo 52 dentro de la ley N° 19.880, podríamos sostener que se trata de una regla general, a mi juicio, el artículo 53 referido a la invalidación, vendría constituir una excepción a la materia, y en definitiva, una norma especial que prevalece sobre el primero de los preceptos citados.

En apoyo de lo anterior, cabe destacar la opinión de Javier Millar Silva, quien se refiere detalladamente al tema, en “La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno”, ob. cit., pp. 215 y sgts., señalando que el artículo 53 nada expresa sobre los efectos temporales de la invalidación, y por otra parte, que el artículo 52 se limita a establecer la irretroactividad como norma general de los actos administrativos, salvo en el caso de las excepciones que la misma norma prevé, sin referirse al acto invalidatorio. De ahí que, de aplicarse una interpretación literal, podría sostenerse que los actos administrativos invalidatorios que eliminen las consecuencias desfavorables que el acto causó en el interesado, podrían afectar el pasado, siempre además que no lesionen los derechos de terceros, y por el contrario, los actos desfavorables sólo podrían producir efectos hacia el futuro.

No obstante, en la solución del problema relativo a los efectos temporales de la invalidación, sostiene que deben tenerse presente las siguientes consideraciones. Primero, clasificar un acto en la categoría de favorable -en los términos a que se refiere el artículo 52-, es una tarea complicada dado el concepto amplio de interesados que contempla el artículo 21 de la ley N° 19.880, por lo que un acto favorable para una persona puede ser desfavorable para otra. Segundo, la invalidación pertenece al género de las nulidades, en cuanto priva de sus efectos al acto viciado. Finalmente, indica que luego de la incorporación del artículo 52 de la ley N° 19.880 al ordenamiento jurídico, debe entenderse que la autoridad administrativa no puede asignar efecto retroactivo a los actos administrativos más allá de los casos de excepción que establece el legislador, como acontecería con los artículos 63 de la ley N° 18.575 -en relación con el efecto restitutorio de las remuneraciones del funcionario inhábil- y 4° de la ley N° 19.260 -respecto de los efectos restitutorios asociados a la revisión de beneficios derivados de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, y de las jubilaciones por cualquier causa-.

Luego, señala que interpretar el artículo 52 en los términos que pretenden los referidos autores, implica hacer una lectura aislada que no considera el ordenamiento en su conjunto, por lo que la cuestión debe enfrentarse desde el punto de vista de la

efectos pueda ser exigida por aplicación de otros principios jurídicos, como podría serlo la protección de la buena fe³³⁸.

naturaleza de la invalidación, la cual consiste en una sanción de ineficacia del acto, lo que se traduce en el desconocimiento y privación de los efectos que de él derivan. Por consiguiente, estando la invalidación destinada a destruir el acto, necesariamente sus efectos se proyectan retroactivamente sobre las situaciones que este ha amparado. Sin perjuicio que, en definitiva, tales efectos se mantengan por aplicación del principio de buena fe.

En síntesis, concluye que atendida la propia naturaleza de la invalidación, esta se proyecta hacia el pasado mediante sus efectos *ex tunc*, y que cuando el artículo 53 de la ley N° 19.880, consagra la invalidación sin distinguir si se trata de actos favorables o desfavorables, lo que hace es establecer una excepción a la irretroactividad prevista en el artículo 52, para la generalidad de los actos administrativos.

En consecuencia, dados los argumentos expuestos, en mi opinión, lo preceptuado por el artículo 52 de la ley N° 19.880, no implica una alteración de la eficacia retroactiva de la invalidación, efecto que en todo caso puede ser limitado por la vía de la aplicación de otros principios, como precisamente acontece con el principio de protección de la confianza legítima.

No obstante lo señalado, se debe destacar que la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República ha establecido un criterio similar a lo sostenido por Soto Kloss, Aróstica y Celis, sosteniendo, en términos generales, que el artículo 52 de la ley N° 19.880, constituye un límite a la potestad invalidatoria de la Administración, en cuanto esta no puede afectar desfavorablemente al interesado, de modo que, en la medida que signifique una privación o una merma para este, el acto invalidatorio no puede producir el efecto retroactivo que le es propio. Por el contrario, si la invalidación produce consecuencias favorables para el interesado y no lesiona derechos de terceros, operará con efecto retroactivo. Así lo indica el dictamen N° 12.391, de 2008, criterio que ha sido reactivado en los dictámenes N°s. 24.445, de 2009; 70.087, 70.817 y 98.073, todos de 2014; 47.367, 85.988 y 96.494, todos de 2015; 2.036, 5.412 y 6.227, todos de 2016. Con una variación el dictamen N° 38.825, de 2013, señala que el artículo 52 impone un límite a la invalidación, en lo que atañe a resguardar a los actos de contenido favorable, por lo que la invalidación no puede afectar situaciones jurídicas consolidadas sobre la base de la confianza de los particulares en la actuación legítima de los órganos de la Administración del Estado, de manera que las consecuencias de una medida de esta naturaleza no pueden afectar a terceros que adquirieron derechos de buena fe al amparo del acto impugnado.

Es en relación a ese último aspecto que sostengo que, en definitiva, la alteración del efecto retroactivo de la invalidación, se produce no por la regla prevista en el artículo 52, sino por aplicación de otros principios, en lo que interesa, el principio de protección de la confianza legítima, el cual como se ha estudiado tiene una individualidad propia.

³³⁸ Expresa que manifestación de lo indicado, sería el caso previsto por el legislador para la invalidación del nombramiento de un funcionario inhábil, en el artículo 63 de la ley N° 18.575. Así, en lo referido al efecto restitutorio de las remuneraciones, se establece que no procederá el reintegro de las mismas, si el vicio que afectó el nombramiento no le es imputable al funcionario inhábil. En definitiva, según explica Millar Silva, en tales situaciones se resguarda la buena fe respecto de ciertos efectos específicos, haciendo excepción de ese modo a la normal eficacia *ex tunc* del acto invalidatorio.

En el mismo sentido, Margarita Beladiez Rojo³³⁹ señala que, en principio, la resolución que declara la invalidez de un acto jurídico debería tener efectos retroactivos *-ex tunc-*, consecuencia que, en términos generales, es exigida por el principio de legalidad, toda vez que de lo contrario se estarían conservando los efectos de un acto contrario a Derecho. No obstante, expresa que ello no significa que en determinadas situaciones, por aplicación de algunos principios jurídicos, pueda justificarse hacer una excepción a esta regla, limitando los efectos de la declaración de invalidez.

Siendo ello así, considero que por aplicación del principio de protección de la confianza legítima, la autoridad administrativa podría limitar la eficacia retroactiva de la invalidación, permitiendo la conservación de los efectos generados por el acto invalidado en el pasado³⁴⁰.

³³⁹ Beladiez Rojo, Margarita. Ob. cit. P. 63.

³⁴⁰ Precisamente este es el efecto que se reconoce al principio en el Derecho Administrativo argentino. En ese sentido, Pedro Coviello sostiene que en ese ordenamiento se discute acerca de los alcances de la declaración de nulidad del acto administrativo, atendiendo a la gravedad del vicio. Así, para algunos autores, tratándose de un acto nulo, los efectos de la anulación se proyectan retroactivamente y los del acto anulable en forma prospectiva (*ex nunc*), aunque otros asignan igual efecto *ex tunc* a ambos tipos de nulidades. En ese contexto, señala que se ha abierto camino a la aplicación de la confianza legítima como forma de atenuar los efectos retroactivos de la declaración de nulidad de un acto (nulo o anulable), cuando el particular o la Administración ejecutaron el acto sin conocer la existencia del acto viciado, o el defecto no es imputable total o parcialmente al particular afectado con la nulidad. Añade, que dicha forma de operación del principio ha sido reconocida por los tribunales de ese país. Coviello, Pedro José. Ob. cit. Pp. 228 y sgts.

Agrega, que en ese ordenamiento, la confianza legítima no altera la obligación de anular el acto nulo, pues no hacerlo implicaría violar la ley, salvo que el ordenamiento jurídico permitiera un cierto grado de apreciación, como ocurre en el derecho alemán y español, que consagran la confianza legítima entre los principios del procedimiento administrativo. Sin perjuicio de ello, manifiesta que nada impide que los efectos de la declaración de nulidad del acto puedan ser morigerados si se comprueba la buena fe de parte del particular afectado. Pp. 437-438.

En definitiva, sostiene que el alcance de la protección de la confianza legítima en relación con la anulación de los actos administrativos se reduce a los efectos de la declaración de nulidad respecto de quien se comprueba se encuentra en una posición de confianza legítima. En ese caso, salvo que predomine un interés público, el efecto será *ex nunc*. P. 460.

En ese contexto, y teniendo en consideración el principio de protección en comento, Javier García Luengo³⁴¹ sostiene que podrá optarse entre los efectos *ex tunc* o *ex nunc* del acto invalidatorio. Consecuentemente con lo anterior, señala que en aquellos supuestos en los que la situación de confianza no sea protegible -por ejemplo, por derivar la irregularidad de la propia responsabilidad del destinatario-, procederá la anulación con efectos *ex tunc*, mientras que si el acto ha generado una situación digna de protección, la anulación tendrá tan solo efectos para el futuro o *ex nunc*, siempre y cuando no proceda, excepcionalmente, el mantenimiento de los efectos del acto irregular generador de confianza.

Añade el autor citado, que en el Derecho comunitario la decisión en relación a la aplicación de los efectos *ex tunc* o *ex nunc* de la invalidación, dependerá de una ponderación de los intereses que concurren en el caso concreto, pudiendo revisarse el acto viciado con efectos retroactivos en los casos en que la irregularidad recaerá en el ámbito de responsabilidad del destinatario del acto³⁴².

Asimismo, indica que se trata de una decisión discrecional por parte de la autoridad administrativa, la cual puede admitir soluciones intermedias, como sería la determinación de una revisión a futuro, asegurando la adaptación del ciudadano a la extinción de los efectos que se derivan del acto, en la medida que ello sea posible³⁴³.

Por su parte, a nivel nacional, en términos similares, el profesor Bermúdez Soto³⁴⁴ se refiere a determinadas situaciones en que si bien

Finalmente, de no ser posible lo anterior, indica que el efecto será el reconocimiento del derecho a una indemnización, en los términos a que se refiere en las páginas 438 y sgts.

³⁴¹ García Luengo, Javier. Ob. cit. P. 465.

³⁴² Ídem. P. 466.

³⁴³ Ídem.

³⁴⁴ Bermúdez Soto, Jorge. El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. Ob. cit. Pp. 102-103.

procede el ejercicio de la potestad invalidatoria respecto del acto administrativo viciado, el principio de protección de confianza legítima debiera operar en lo relativo a los efectos de la invalidación.

En primer término, se refiere al caso en que la ilegitimidad ha sido producida por la Administración, en el que si bien la Administración Pública no puede mantener el acto irregular, encontrándose obligada a invalidarlo, atendida la intangibilidad del principio de juridicidad, el alcance de la invalidación debería variar en sus efectos. En ese sentido, distingue tres momentos para la entrada en vigor de la invalidación: a) desde la dictación del acto invalidado *-ex tunc-*; b) desde la dictación del acto invalidatorio *-ex nunc-* o; c) desde un momento posterior, atendida la situación particular del interesado. Agrega, que estos dos últimos casos, en especial el de la letra c), implican que la Administración Pública ha ponderado la aplicación del principio de protección de la confianza, pues de no hacerlo, el acto invalidatorio tendría siempre efecto retroactivo.

En segundo término, se refiere a la situación de las prestaciones monetarias, en cuyo caso, de invalidarse el correspondiente acto administrativo y atendida la naturaleza de este, la aplicación del principio de protección de confianza legítima debería suponer que el acto administrativo invalidatorio sólo tuviere vigencia para el futuro o en un momento posterior, debiendo conservarse todas aquellas prestaciones devengadas o pagadas a fin de proteger dicha confianza.

Enseguida, en cuanto a la solución intermedia que postulan Javier García Luengo y Jorge Bermúdez Soto, referida a una invalidación a futuro, permitiendo la adaptación del particular a las nuevas consecuencias del acto invalidatorio, cabe señalar que también se refiere a esta posibilidad el profesor Raúl Letelier Wartenberg³⁴⁵, mecanismo que denomina "invalidación diferida o planificada", la cual supone, tal como explica, la

³⁴⁵ Letelier Wartenberg, Raúl. Ob. cit. Pp. 629 y sgts.

decisión administrativa de invalidar un acto administrativo pero programando sus efectos invalidatorios en plazos diversos a los del acto administrativo.

Al respecto, sostiene que este tipo de invalidación permite reducir los perjuicios ocasionados al afectado por la ilegalidad cometida, permitiendo que ajuste su conducta a la legalidad de una manera gradual o en un periodo razonable de tiempo.

Añade, que la mantención del acto ilegal puede originar problemas mucho mayores que su inmediata eliminación, pero en otros casos, los efectos de su conservación respecto de terceros pueden ser menores, siendo aconsejable en estos casos utilizar este mecanismo.

En cuanto al fundamento normativo para la aplicación de esta solución, sostiene que puede encontrarse en diversas normas. Así, señala que si bien el artículo 51, inciso tercero, de la ley N° 19.880, establece que los actos administrativos producen efectos desde su notificación o publicación, nada obsta a que los mismos puedan estar sujetos a plazo o condiciones, quedando su ejecutividad supeditada al cumplimiento de tales modalidades.

Asimismo, conforme lo dispuesto en el artículo 26 del citado cuerpo legal, la Administración puede siempre conceder ampliaciones de plazo a los interesados si las circunstancias así lo aconsejan, lo que posibilita que pueda conferir al administrado un tiempo prudente para que ajuste su actuar a la legalidad, luego de practicada la invalidación.

Por su parte, el artículo 52 de la ley N° 19.880 establece una prohibición de retroactividad de los actos administrativos, salvo cuando sean favorables al administrado. Así, señala que esta misma regla es la que se aplica cuando se difiere o programa una invalidación, toda vez que siendo esta favorable para el administrado, se permite sujetar los efectos

del acto invalidatorio a plazos posteriores o programar los efectos de la invalidación en etapas o fechas determinadas.

Igualmente, indica que el artículo 56 de la normativa en comento, faculta a la Administración para fijar discrecionalmente plazos para la corrección de vicios procedimentales, esto es, las ilegalidades cometidas en el procedimiento administrativo.

Como se advierte de lo expuesto en los párrafos precedentes, es la autoridad administrativa a quien le corresponderá decidir si, en el caso concreto, en lugar de aplicar el principio de confianza legítima como un límite que impida el ejercicio de la potestad invalidatoria, lo haga como moderador de los efectos de la invalidación, es decir, permitiendo que se conserven las situaciones derivadas del acto invalidado, o que se mantengan durante un tiempo determinado, haciendo excepción al efecto retroactivo que por regla general tiene la sanción de que se trata.

Ahora bien, y mientras el tema no sea abordado por el legislador, y a fin de facilitar la determinación que al efecto adopte la Administración activa, se hace fundamental que tanto la doctrina como la jurisprudencia administrativa y judicial contribuyan al respecto estableciendo criterios en ese sentido, que permitan decidir la aplicación de principio en estudio en el sentido anotado³⁴⁶.

Finalmente, es del caso señalar que aplicar la confianza legítima como forma de variar los efectos de la invalidación, en los términos expuestos, podría ser ventajoso dadas las diversas críticas que recibe el principio en cuanto límite a la atribución de la autoridad de dejar sin

³⁴⁶ En todo caso, por parte de la Contraloría General de la República se observan ciertos dictámenes -a los que ya se hizo referencia en el capítulo anterior de este trabajo-, que se han pronunciado en el sentido anotado, alterando el efecto retroactivo propio de la invalidación, permitiendo la conservación de situaciones creadas al amparo del acto invalidado. Habrá que esperar si existe alguna evolución de este criterio en lo sucesivo, atendido el nombramiento del profesor Bermúdez Soto como Contralor General de la República.

efectos los actos contrarios al ordenamiento jurídico, atendida la primacía que ha tenido en nuestro país el principio de juridicidad imperante en nuestro ordenamiento, siendo en ese sentido una solución más armónica con este. Asimismo, se debe tener presente que desde el punto de vista de la protección que se persigue, la aplicación del principio en este sentido también constituye un mecanismo que resguarda la confianza depositada por los particulares en el acto irregular, permitiendo conservar las situaciones generadas por este en el pasado o mantenerlas durante cierto tiempo, disminuyendo los perjuicios causados para el administrado.

3. Responsabilidad patrimonial del Estado.

En primer término, cabe manifestar que este efecto puede operar en todos los ámbitos en que pueda tener aplicación el principio de confianza legítima. En efecto, existe un sector de la doctrina, que estima que puede invocarse una pretensión indemnizatoria, a propósito de modificaciones en el ámbito de la actividad legislativa^{347 348}.

En ese sentido, Arrieta Pongo³⁴⁹ sostiene que cuando en base a la confianza generada por el ordenamiento vigente, el administrado realiza

³⁴⁷ En todo caso, es un tema que genera bastante discusión en el Derecho comparado. Ahora bien, sobre la eventual responsabilidad del Estado legislador por infracción al principio en estudio, puede consultarse a Sarmiento Erazo, Juan Pablo, en "La vulneración a la confianza legítima ¿una situación jurídica generadora de responsabilidad del Estado legislador?". Universitas. Bogotá (Colombia) N° 116, julio-diciembre de 2008. Pp. 85-117. Asimismo, contrario a la responsabilidad del Estado se pronuncia el profesor español Eduardo García de Enterría Martínez-Carande, en "El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador". Revista de administración pública del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N° 159, 2002. Pp. 173-206.

³⁴⁸ El autor argentino Pedro Coviello, plantea que en Alemania no ha sido pacífica la aceptación de la responsabilidad del Estado por la actividad legislativa, ante la falta de una norma específica y en el entendimiento de que el poder judicial carece de legitimidad suficiente para dar lugar a una indemnización. Coviello, Pedro José. Ob. cit. P. 81.

³⁴⁹ Arrieta Pongo, Alejandro. El Principio de Protección de la Confianza Legítima ¿Intento de Inclusión en el Ordenamiento Peruano?. Ob. cit. Pp. 93 y sgts.

una serie de actos concretos, y posteriormente por una variación imprevisible de la norma se rompe esta confianza previamente generada, causándole daños, nace la obligación de indemnizar por parte del agresor. Ello, exigirá que quien alega el perjuicio deba acreditarlo suficientemente, para lo cual será requisito que el particular haya incurrido en una conducta concreta, y además posea intereses patrimoniales legítimos y no se encuentre en el deber jurídico de soportar el daño.

Ahora bien, atendido el objeto del presente trabajo, cabe preguntarse si cuando la Administración invalida actos administrativos, los particulares afectados por la vulneración de su confianza, pueden obtener un resarcimiento de los daños causados.

En efecto, este tema implica referirse a la obligación de resarcir los perjuicios como consecuencia de la infracción del principio de confianza legítima, con ocasión del ejercicio de la potestad invalidatoria, es decir, este efecto supone que la autoridad administrativa ha optado por dejar sin efecto el acto administrativo viciado.

En relación a este tema, Javier García Luengo³⁵⁰ señala que la mantención de actos ilegales como forma de proteger la confianza legítima, puede provocar cierta rigidez, ya que, o bien impide dejar sin efecto un acto que puede resultar lesivo al interés público, o bien puede llevar a hacer más exigentes los requisitos para que la confianza sea digna de protección en perjuicio de quienes han confiado en la actuación de la Administración y de la seguridad jurídica en general. De ahí que frente a dicha problemática, según indica, la legislación alemana estableció un mecanismo de compensación económica de la confianza, a través de una cantidad de dinero que sea equivalente al daño ocasionado por la ruptura de la confianza creada³⁵¹.

³⁵⁰ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 429 y sgts.

³⁵¹ Así también lo sostiene Díez Sastre, Silvia. Ob. cit. P. 404.

Al respecto, el mismo autor recuerda que la protección de la confianza en esa normativa comprende el mantenimiento del acto viciado tratándose de actos consistentes en una prestación única o periódica, siempre que fuese pecuniaria o en especie y divisible (artículo 48, párrafo 2º, de la VwVfG), mientras que la protección compensatoria se reserva para el resto de los actos (artículo 48, párrafo 3º, de la VwVfG)³⁵².

En relación a esta compensación económica, el profesor Bermúdez Soto sostiene que en estos casos, la ley alemana se pone en una situación intermedia, en la cual, si bien la protección de la confianza no alcanza a mantener en vigencia el acto administrativo favorable ilegal, una vez invalidado este, procederá la indemnización de los perjuicios a favor del beneficiario o destinatario del acto invalidado. Añade, que dicha indemnización será fijada por la propia autoridad administrativa, la cual debe poner en la balanza la protección de la confianza y los intereses públicos que están en juego, teniendo el afectado por la invalidación el plazo de un año a contar de la notificación de la revisión para exigir esta compensación³⁵³.

En cuanto al mismo tema, Silvia Díez Sastre³⁵⁴ indica que este mecanismo que denomina "protección resarcitoria o compensatoria", en el sistema alemán, se considera más deseable para evitar el conflicto con el principio de legalidad, sin perjuicio de considerar que en algunos casos habrá intereses inmateriales que no son compensables en dinero, por lo que en tales situaciones habrá que acudir a la protección *contra legem*. De este modo, sostiene que la protección compensatoria es aplicable para todos los "casos no difíciles", en los que no se justifica el mantenimiento de un acto ilegal.

³⁵² García Luengo, Javier. Ob. cit. P. 435.

³⁵³ Bermúdez Soto, Jorge. El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. Ob. cit. P. 90.

³⁵⁴ Díez Sastre, Silvia. Ob. cit. Pp. 404 y sgts.

En el caso español, Javier García Luengo³⁵⁵ en relación a lo establecido en el artículo 102.4 de la LRJPAC³⁵⁶, y pese a que cuestiona que proceda una indemnización como consecuencia del ejercicio de las facultades de revisión -por las consideraciones que expone-, señala que la tesis mayoritaria en la doctrina española afirma la posibilidad que se otorgue una indemnización al ciudadano que ve revisado un acto ilegal que le favorecía, agregando que el Tribunal Supremo se ha pronunciado en tal sentido en algunos casos.

Asimismo, Silvia Díez Sastre³⁵⁷ sostiene que en el Derecho español, la corriente que aboga a favor del reconocimiento de la protección de la confianza de carácter resarcitorio, denuncia los excesos a que conduce la generalización de la protección *contra legem*.

Por su parte, a nivel nacional, el profesor Bermúdez Soto³⁵⁸ señala que la aplicación del principio de protección de la confianza legítima debería en determinados casos, conducir a la indemnización de perjuicios, de modo de mantener la vigencia de aquel.

Así en el caso de obligaciones contraídas con base en la confianza de la legitimidad del acto administrativo favorable, indica que la Administración del Estado deberá asumir los perjuicios que la extinción del acto inválido suponga para el destinatario³⁵⁹.

Enseguida, en relación al efecto en comento, es del caso destacar que el profesor Raúl Letelier Wartenberg³⁶⁰ sostiene que la responsabilidad

³⁵⁵ García Luengo, Javier. Ob. cit. Pp. 452 y sgts.

³⁵⁶ El artículo 102.4 dispone que "Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma".

³⁵⁷ Díez Sastre, Silvia. Ob. cit. Pp. 407 y sgts.

³⁵⁸ Bermúdez Soto, Jorge. El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. Ob. cit. P. 102.

³⁵⁹ Ídem. P. 103.

³⁶⁰ Letelier Wartenberg, Raúl. Ob. cit. Pp. 627 y sgts.

extracontractual del Estado es la forma más eficiente de protección de las confianzas que pueden haber resultado defraudadas.

En efecto, señala que si bien el administrado de buena fe no debería sufrir perjuicio alguno con el actuar ilegal de la Administración, la forma de proteger este tipo de tipo de intereses no es mediante la mantención de determinadas relaciones jurídico-administrativas, sino precisamente mediante el pago de la correspondiente indemnización.

En su opinión, la principal ventaja de recurrir al mecanismo de la responsabilidad del Estado es que esta es una respuesta restringida para un problema individual. Por el contrario, indica que la limitación invalidatoria es una respuesta general -dado que afecta al sistema jurídico en su totalidad-, para el mismo problema individual, la cual afecta a otros sujetos y genera a su vez otros problemas.

Asimismo, entiende que son dos los supuestos que podrían presentarse, y que darían lugar a la obligación de indemnizar, a saber:

En primer lugar, correspondería reparar los daños causados por la defraudación de la confianza legítima depositada en un acto que luego es legalmente invalidado por la Administración en razón de la ilegalidad de que adolecía.

En este caso, de acuerdo a lo que expone, la invalidación constituye la constatación administrativa de la ilegalidad, siendo esta última la que genera daño, y no el acto administrativo de invalidación como podría pensarse, toda vez que es la irregularidad en que incurre la administración la que hace que el ciudadano realice inversiones o confíe en la mantención del acto.

Asimismo, plantea que la transgresión de la legalidad será, por regla general, coincidente con la falta de servicio, por cuanto actuar legalmente es parte del estándar básico que se le exige a todo servicio público, excepto en aquellos casos en que el órgano público actúa de la manera

esperable, como sería el caso que un tribunal o la Contraloría General se aparte de sus anteriores precedentes, reformando la legalidad que hasta ese momento estaba vigente y a la cual se sujetó el órgano público.

En segundo término, sostiene que también procedería la responsabilidad patrimonial del Estado, frente a daños causados por la invalidación ilegal de un acto administrativo legal, en cuyo caso es la ilegalidad de la invalidación, declarada formalmente, la que origina los daños en el particular³⁶¹. Añade, que esta situación no presenta características especiales, debiendo aplicarse las reglas generales de la responsabilidad por actos ilícitos de la Administración.

Finalmente, sostiene que en estos supuestos, podría recurrirse al "juicio breve y sumario", a que alude el artículo 53, inciso tercero, de la ley N° 19.880, como forma de impugnación de la invalidación administrativa, lo que podría permitir atenuar los daños en el administrado, restringiendo los perjuicios indemnizables.

En un sentido similar, Enrique Rajevic Mosler³⁶² exponiendo acerca de las consecuencias que implica la decisión de invalidar o mantener un acto irregular³⁶³ -en el ámbito urbanístico-, sostiene que parecería más conveniente aceptar la invalidación de los actos ilegales, sin perjuicio del derecho del titular afectado a obtener la correspondiente indemnización, la

³⁶¹ En mi opinión, ambos casos podrían reducirse a uno solo, considerando que en la primera situación que indica, en lugar de entender que es la ilegalidad del acto invalidado la que genera el perjuicio, podría sostenerse que es la invalidación que transgrede el principio de confianza legítima -al decidir la autoridad administrativa por no mantener el acto-, la que provoca el daño. Es decir, también se trataría de una invalidación irregular, infractora del principio en estudio.

³⁶² Rajevic Mosler, Enrique. Falta de Servicio y Responsabilidad de la Administración Pública Chilena por Actos Urbanísticos. Pp. 251-277. En La Falta de Servicio. Abeledo-Perrot-Thomson Reuters, 2012.

³⁶³ El autor, entre otras consideraciones, sostiene que dicha decisión en relación a actos ilegales -por infracción a la normativa urbanística-, importa determinar a quién se exigirá asumir los perjuicios que aquellos generan, esto es, a la comunidad -si no se invalida- o al beneficiario del acto -si se invalida-. Agregando, que no resulta efectivo entender que es la propia Administración la que soporta el costo de error, siendo en realidad la propia comunidad la que se verá afectada en determinados casos.

que, indica, deberá ajustarse a los perjuicios efectivamente sufridos y a los estándares de la falta de servicio³⁶⁴.

En cuanto los daños resarcibles, Silvia Díez Sastre³⁶⁵ sostiene que se trata de aquellos *“daños derivados de los actos de disposición que el interesado ha realizado (gastos) o dejado de realizar (estancamiento de capitales y alternativas lucrativas declinadas) por confiar en la consecución (o mantenimiento) del acto administrativo favorable”*, de modo de colocar al administrado en la misma posición en que se hubiese encontrado de no haberse dictado el acto generador de confianza.

Por otra parte, en cuanto a las reglas a las que debería sujetarse la reparación de los perjuicios, cabe señalar tal como lo exponen los autores citados en los párrafos anteriores, que estas deberían reconducirse a los criterios de la responsabilidad patrimonial del Estado por falta de servicio, considerando que ese es nuestro régimen jurídico general de responsabilidad estatal^{366 367}.

En este caso, como sostiene el profesor Juan Carlos Ferrada Bórquez³⁶⁸, la responsabilidad deriva de una actuación irregular por parte

³⁶⁴ Rajevic Mosler, Enrique. Falta de Servicio y Responsabilidad de la Administración Pública Chilena por Actos Urbanísticos. Ob. cit. Pp. 272-273.

³⁶⁵ Díez Sastre, Silvia. Ob. cit. Pp. 410 y sgts.

³⁶⁶ En ese sentido, pueden revisarse, entre otros, los trabajos de los profesores Pedro Pierry Arrau, sobre *“La responsabilidad extracontractual del Estado por falta de servicio”*, publicado en Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado, N° 1, año 2000; Jorge Bermúdez Soto, sobre *“La responsabilidad extracontractual de la Administración del Estado por falta de servicio y por el daño ambiental”*, publicado en Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XXIII (Valparaíso, Chile, 2002); Raúl Letelier Wartenberg, en *“Un estudio de efectos en las características de la responsabilidad extracontractual del Estado”*, publicado en Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XXIII (Valparaíso, Chile, 2002); y Luis Cordero Vega en *“La responsabilidad por falta de servicio y la jurisprudencia de la Corte Suprema, publicado en “La Falta de Servicio”*. Ob. cit.

³⁶⁷ En Alemania, por su parte, como indica Pedro Coviello, la responsabilidad estatal reposa en la idea de falta atribuible al funcionario por una actividad ilícita, por lo que no existe una responsabilidad similar al sistema francés -adoptado en nuestro país-, de la *“falta de servicio”*. Coviello, Pedro José. Ob. cit. P. 79.

³⁶⁸ Ferrada Bórquez, Juan Carlos. Falta de Servicio y Responsabilidad por Actos Administrativos. Pp. 279-321. En La Falta de Servicio. Ob. cit.

de la Administración en el marco de una relación jurídica preestablecida con el particular, es decir, de la infracción al deber jurídico de actuar conforme al ordenamiento jurídico, siendo el título de imputación para dicha responsabilidad el anormal funcionamiento del servicio público o su falta de servicio, situación que es la que precisamente genera daño al particular.

En específico, según indica, la falta de servicio se generará por el funcionamiento deficiente o ilegal de la Administración, esto es, por la emisión de un acto administrativo ilegal por parte del órgano administrativo, incumpliendo su obligación de actuar conforme a derecho³⁶⁹.

Con todo, para que se surja responsabilidad será requisito que el acto administrativo sea invalidado por la propia Administración, es decir, que sea declarada formalmente la invalidez del mismo, ya que solo en ese momento se configura de modo fehaciente la deficiente actividad administrativa, lo que no significa, por cierto, que la fuente de la responsabilidad sea la invalidación, puesto que es el acto irregular el que genera la actuación anormal o la falta de servicio que servirá de título de imputación³⁷⁰.

En definitiva, los elementos que será necesario acreditar para que se configure la responsabilidad, son el acto irregular que configura la falta de servicio, el daño y la relación de causalidad entre la actuación y el daño. Asimismo, para el profesor Ferrada Bórquez³⁷¹ no basta la actuación ilegal³⁷², pues se requiere que esta sea culpable o imputable a la culpa del

³⁶⁹ Ferrada Bórquez, Juan Carlos. Falta de Servicio y Responsabilidad por Actos Administrativos. P. 294. En La Falta de Servicio. Ob. cit.

³⁷⁰ Ídem.

³⁷¹ Ídem. Pp. 295 y sgts.

³⁷² En cuanto a lo que debe entenderse por acto ilegal, si bien los profesores Juan Carlos Ferrada y Raúl Letelier Wartenberg, tal como se expusiera, son coincidentes en que lo constituye la irregularidad en que incurre la autoridad al dictar el acto que se invalida, y no la invalidación misma -en tanto se trata del ejercicio de una potestad de que goza la

órgano administrativo, es decir, que no descansa en un fundamento razonable o no sea atribuible a una causal de exoneración de responsabilidad -como sería el caso fortuito o fuerza mayor, o la entrega de antecedentes falsos por el particular durante el procedimiento administrativo-. Agrega, que en todo caso, la culpa se presume, correspondiendo a la Administración probar la concurrencia de una causal de exoneración o justificación.

A continuación, cabe hacer presente que la Contraloría General de la República pareciera tener un criterio similar al expuesto en los párrafos precedentes. En efecto, como se señalara en el capítulo anterior, el Órgano Contralor a la hora de decidir acerca de la procedencia de invalidar un acto irregular, en determinados casos, atiende al eventual deber de indemnizar que pudiese recaer en la Administración -el que busca evitar-, señalando en el dictamen N° 44.492, de 2000, que la invalidación *“podría comprometer la responsabilidad civil extracontractual del órgano administrativo que emitió el acto irregular, pues dicho actuar por ser viciado y ocasionar un daño, configuraría una especie de mal funcionamiento del servicio que haría procedente el pago de una indemnización”*.

Como se advierte, por un parte, la Entidad Fiscalizadora reconoce la eventual responsabilidad extracontractual que podría derivarse para la Administración activa, con ocasión de la invalidación, y por otra, alude a la idea de falta de servicio como título de imputación de la responsabilidad, al referirse a que la dictación de un acto irregular constituye una suerte de mal funcionamiento del servicio.

Finalmente, es necesario hacer presente que de considerarse este efecto resarcitorio como medio de protección del principio de confianza

autoridad administrativa- también podría entenderse que lo puede ser la invalidación que infringe el principio de confianza legítima, y en definitiva, que este es el acto que genera el perjuicio.

legítima, deberá acreditarse el cumplimiento efectivo de los requisitos que configuran la responsabilidad extracontractual del Estado, previa comprobación, por cierto, de los supuestos que configuran en el particular afectado la confianza legítima en el actuar regular de la Administración y la ruptura de la misma por parte de la Administración, en los términos expuestos en el capítulo segundo de este trabajo.

Asimismo, en mi opinión, es fundamental una aplicación cautelosa de este efecto a fin de evitar una excesiva maximización de la responsabilidad patrimonial de la Administración, considerando que se encuentran comprometidos los recursos públicos.

En todo caso, es menester anotar que a la fecha no se advierte la existencia de jurisprudencia judicial que se haya pronunciado acerca de la responsabilidad extracontractual de la Administración como consecuencia de la infracción del principio de protección de la confianza legítima. Ello podría derivarse, en parte, de la circunstancia que en nuestro país, en general, el principio ha sido invocado y aplicado como límite al ejercicio de la potestad invalidatoria, es decir, impidiendo el ejercicio de esta atribución o en algunos casos, alterando los efectos retroactivos de la invalidación, con lo que, en definitiva, se diluyen en el primer caso y aminoran en el segundo, los perjuicios de los particulares afectados.

Por último, y mientras el principio en estudio no reciba tratamiento a nivel legislativo, corresponde que los principales actores de esta rama del Derecho, es decir, la doctrina y la jurisprudencia judicial y administrativa, adopten los criterios que permitan la aplicación armoniosa de los efectos a que se ha hecho referencia, teniendo presente las circunstancias particulares que puedan concurrir en un determinado caso y la forma más efectiva de proteger la confianza depositada en la actuación de la Administración, considerando tal como han expuesto algunos de los autores citados, que en ciertas situaciones pueda ser más ventajosa la

conservación del acto ilegal, la invalidación con alteración de sus efectos temporales o el pago de una indemnización en favor del particular, en el evento de cumplirse determinados requisitos. Incluso, el efecto resarcitorio podría considerarse compatible con aquel que varía la retroactividad propia del acto invalidatorio.

4. Efectos de la aplicación del principio de confianza legítima en el ejercicio de la potestad revocatoria.

De reconocerse la aplicación del principio en relación a la revocación de los actos administrativos, tal como se hizo referencia en el segundo capítulo, los efectos que derivarían del mismo, podrían ser el mantenimiento del acto administrativo, en cuyo caso actuará como una restricción al ejercicio de dicha potestad revocatoria, o el eventual pago de una indemnización en favor del particular afectado³⁷³.

En lo referente a la operación del principio como límite a la revocación, el profesor Bermúdez Soto se refiere a un caso, en que este impedirá que el acto sea dejado sin efecto. Se refiere a la situación del acto administrativo desfavorable o gravamen válido, cuando dicho acto ha sido aplicado a más de un ciudadano, o se ha repetido respecto de otros en una situación similar. En tal caso, la protección de la confianza de aquellos que no se benefician con la revocación del acto administrativo desfavorable, fundada además en el principio de igualdad en la aplicación de la ley, impone que dicho acto deba ser conservado³⁷⁴.

³⁷³ Obviamente en este caso, no podría tener aplicación el efecto al que nos referimos a propósito de la invalidación, en cuanto a la alteración de los efectos temporales de la misma, por cuanto la revocación, a diferencia de la anterior, solo produce efectos a futuro.

³⁷⁴ Bermúdez Soto, Jorge. El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración como Límite a la Potestad Invalidatoria. Ob. cit. Pp. 103-104.

En cuanto al efecto resarcitorio, es reconocido a nivel comparado que producida la revocación de un acto favorable, es procedente reconocer el pago de una indemnización en favor del afectado. Lo anterior, por cuanto en este caso, a diferencia de la invalidación, es la Administración la que por razones de oportunidad, mérito o conveniencia decide dejar sin efecto un acto administrativo válido, por lo que si se genera un daño, el particular debe ser reparado de tal lesión.

A nivel nacional, el profesor Juan Carlos Ferrada Bórquez³⁷⁵ sostiene que es posible en algunos casos que la responsabilidad patrimonial de Estado derive de un acto lícito de la Administración, lo que podría derivar del ejercicio de una potestad pública que le reconoce el ordenamiento jurídico, como podría ser precisamente la revocación de actos administrativos generando daño a los particulares. En todo caso, sostiene que se trata de casos excepcionales que el ordenamiento jurídico prevé.

Agrega el autor, que si se revoca un acto afectando derechos adquiridos, sería complejo obtener una reparación, porque precisamente el artículo 61 de la ley N° 19.880 establece tales derechos como un límite a la actividad administrativa revocatoria, por lo que si dicha atribución se ejerciera estaríamos en presencia de una actuación irregular, y en ese caso el daño provendría de un acto ilícito de la Administración.

En mi opinión, esta última idea podría replicarse tratándose de la revocación de un acto administrativo con infracción al principio de confianza legítima, pudiendo sostenerse que esa sería la ilegalidad de la que se derivan daños al particular, debiendo aplicarse las mismas reglas y requisitos examinados a propósito de la responsabilidad patrimonial del Estado a propósito de la invalidación.

³⁷⁵ Ferrada Bórquez, Juan Carlos. Falta de Servicio y Responsabilidad por Actos Administrativos. Pp. 286-287. En La Falta de Servicio. Ob. cit.

Finalmente, cabe señalar que a la fecha no se aprecia la existencia de jurisprudencia administrativa y judicial que se hayan referido a la confianza legítima como límite a la actividad revocatoria de la Administración, lo que quizás pueda derivar de las restricciones que contempla el artículo 61 de la ley N° 19.880.

Únicamente, el dictamen N° 96.610, de 2015, refiriéndose a los actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente, los cuales no pueden ser revocados, sostiene que en virtud del principio de confianza legítima, quienes adquirieron derechos de buena fe dentro del procedimiento administrativo, no pueden ver afectadas situaciones jurídicas consolidadas a consecuencia de las actuaciones de los órganos de la Administración.

De lo anterior, podríamos deducir una suerte de reconocimiento de dicho límite como manifestación de la confianza legítima, sin embargo, lo interesante sería que se planteara si frente a un acto que ha generado consecuencias que no pueden calificarse de derechos adquiridos, la protección de la confianza legítima podría impedir su revocación.

CONCLUSIONES

Estudiado el principio de confianza legítima corresponde establecer las siguientes conclusiones:

1.- Si bien el principio en estudio nació en el Derecho alemán en relación a la revisión de los actos administrativos -caso de la viuda-, luego que fuera recogido normativamente en ese mismo ordenamiento y en otros sistemas europeos, se ha ido extendiendo su campo de aplicación a diversas materias, incluso en áreas distintas a la actividad administrativa, como lo es, en el ámbito de las actividades legislativas y jurisdiccionales.

2.- Lo mismo ha acontecido en nuestro país, en que, tradicionalmente, el principio ha sido aplicado como límite a la potestad invalidatoria. Así se desprende de los dictámenes de la Contraloría General de República y de los fallos judiciales a que se hizo mención, al menos en lo que se refiere a diversas actuaciones de la autoridad administrativa -no se observa que se aplique en el ámbito legislativo y judicial-. Demuestra lo anterior, el reciente dictamen N° 22.766, de 2016, a través del cual el Ente Contralor, indica que las actuaciones reiteradas en el tiempo por la Administración hacen nacer en el particular la confianza legítima de que se le tratará en lo sucesivo y bajo circunstancias similares, de igual manera que lo ha sido anteriormente, criterio que abre un campo de aplicación del principio frente a los precedentes o la práctica administrativa, los que no pueden ser alterados sin que autoridad emita un acto administrativo, que explicita los fundamentos que avalan su nueva decisión.

3.- Lo que acontezca en el futuro -mientras el principio no sea abordado legislativamente-, dependerá de la evolución que pueda producirse a nivel de los tribunales de justicia y de la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, la cual derivada del nombramiento del Contralor General, precursor del principio en nuestro país, es posible que pueda adoptar nuevos criterios al respecto.

4.- Dada la falta de consagración normativa del principio de confianza legítima en nuestro ordenamiento, se hace necesario buscar sólidos fundamentos para su reconocimiento. Es así como los autores han intentado encontrar estos en la Constitución Política de la República, a través del principio de seguridad jurídica y del concepto de Estado de Derecho, lo que por cierto ha generado diversas discusiones en los términos ya expuestos. Asimismo, también se ha recurrido para este efecto a los principios generales del Derecho, dada la función interpretativa o integradora que los mismos tienen.

5.- No obstante las diversas discusiones que puedan producirse en relación a la fundamentación del principio, es evidente que este ya es parte de los principios vigentes en nuestro ordenamiento y que el mismo es frecuentemente aplicado. Ahora bien, y dado el cuestionamiento que aquel presenta, entre otros, por la oposición que presentaría con el principio de juridicidad, el que obliga a la autoridad administrativa a velar por la regularidad de su actuar -ejerciendo, entre otros, el poder-deber de invalidar los actos ilegales-, se hace necesario que se establezcan rigurosos requisitos para que la confianza legítima deba ser protegida, tarea que debería ser desarrollada por la Contraloría General de la República y los tribunales de justicia y que a la fecha no ha sido realizada de forma sistemática.

6.- En la aplicación del principio de confianza legítima, en un intento por conceptualizarlo y encontrar su fundamento, se advierte que los tribunales de justicia y la Contraloría General de la República ha tendido recurrir a otros principios o instituciones jurídicas, como acontece, entre otros, con los principios de seguridad jurídica, de buena fe y los derechos adquiridos, lo que ha traído como consecuencia una cierta confusión entre tales conceptos y por ende, la necesidad de delimitar la confianza legítima, pues se trata de un principio diverso. Sin perjuicio de lo anterior, no puede desconocerse la relación que existe entre los principios de confianza legítima, de seguridad jurídica y de buena fe, según se expusiera en el capítulo segundo de este trabajo.

7.- En cuanto al alcance de la aplicación del principio de confianza legítima y a fin de armonizarlo con los principios de seguridad jurídica, legalidad e igualdad ante la ley, impidiendo un abuso del primero, se hace necesario que la doctrina y jurisprudencia administrativa y judicial jueguen un rol preponderante en la fijación de requisitos para que opere el primero, los que deberían ser considerados por la autoridad administrativa, entre ellos, las condiciones que debe reunir la conducta de la Administración para que nazca la referida confianza, los requisitos que debe cumplir quien invoca la protección de esta, las consecuencias que ha generado el acto que se pretende invalidar, el tiempo transcurrido y los intereses públicos y privados comprometidos en la decisión de proteger la confianza.

8.- En lo referido a los efectos del principio de confianza legítima, como ya se expuso, si bien tradicionalmente se ha concebido este como un límite al ejercicio de la potestad invalidatoria, lo que trae como consecuencia la conservación de actos ilegales a fin de amparar al particular afectado, también pueden tener cabida los otros efectos a que se hizo referencia, a

saber, la variación de los efectos temporales del acto invalidatorio y el eventual nacimiento del derecho a obtener una indemnización, efecto este último que obviamente deberá ser determinado únicamente por los tribunales de justicia. A fin de determinar la procedencia de tales efectos, se debiesen establecer criterios en tal sentido, ponderándose los intereses comprometidos y la conveniencia de aplicar uno u otro.

9.- Dado el rol cada vez más preponderante que está teniendo el principio de confianza legítima en diversos ámbitos del quehacer administrativo, sea actuando en relación al ejercicio de la potestad invalidatoria o como fuente de nacimiento de otros deberes para la autoridad administrativas -como de actuación coherente y la necesidad de fundamentar los cambios de criterio-, se hace de vital importancia no solo el reconocimiento del principio a nivel legislativo, sino también una regulación adecuada del mismo, en cuanto a los requisitos para que opere y los efectos derivados del mismo. Ello, a fin de dar certeza en su aplicación y evitar que el principio produzca consecuencias contrarias a las que se pretende, esto es generar inseguridad jurídica y afectar la estabilidad del principio de legalidad vigente en el ordenamiento jurídico.

10.- Mientras lo anterior no acontezca, es la Contraloría General de la República y los tribunales de justicia, con la ayuda de la doctrina de los autores nacionales, quienes deben jugar un papel fundamental sobre la materia. En lo que respecta al Ente Contralor, es de esperar que exista un mayor desarrollo del principio, al ser el actual Contralor General uno de los principales exponentes de este en el ámbito nacional.

BIBLIOGRAFÍA

1. FUENTES

- Alonso García, María Consuelo y otro. La responsabilidad del Estado por la actividad del legislador. Revista Derecho del Estado. N° 29, 2012. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4272709.pdf>
- Aróstica Maldonado, Iván. "La intangibilidad de los actos administrativos favorables como límite a la revocación e invalidación de oficio". La Ley N° 19.880, sobre Procedimientos Administrativos. Conferencias Santo Tomás de Aquino, 2003, Santiago, Chile.
- Arrieta Pongo, Alejandro. Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los actos propios frente al principio de protección de la confianza legítima. Ita Ius Esto, N°. 1, 2011. Disponible en: <http://www.itaiusesto.com/estudio-comparativo-de-los-alcances-de-la-doctrina-de-los-actos-propios-frente-al-principio-de-proteccion-de-la-confianza-legitima/>
- Arrieta Pongo, Alejandro. El principio de protección de la confianza legítima ¿Intento de inclusión en el ordenamiento peruano?. Ita Ius Esto, N°. 1, 2008. Disponible en: http://www.itaiusesto.com/wp-content/uploads/2012/11/1_6-El-principio-de-proteccion-de-la-confianza-legitima.pdf
- Beladiez Rojo, Margarita. Validez y Eficacia de los Actos Administrativos. Marcial Pons, 1994.
- Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Editorial Abeledo Perrot. Segunda edición, 2011.

- Bermúdez Soto, Jorge. El Principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria. Revista de Derecho, Vol. XVIII, N°2, Diciembre 2005.
- Boettiger Philipps, Camila. El principio de la buena fe en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República en materia urbanística. Revista Actualidad Jurídica N° 19, Tomo I, Universidad del Desarrollo, Enero 2009.
- Boloña Kelly, Germán. El Acto Administrativo. Legal Publishing, 2007.
- Castillo Blanco, Federico. La Protección de Confianza en el Derecho Administrativo. Marcial Pons, Eds. Jurídicas y Sociales, 1998.
- Castillo Blanco, Federico. El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho. Documentación Administrativa. Vol. 263-264, mayo-diciembre 2002. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=738714>
- Celis Danzinger, Gabriel. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Thomson Reuters, 2010.
- Cordero Quinzacara, Eduardo. "La Eficacia, Extinción y Ejecución de los Actos Administrativos en la Ley N° 19.880". Acto y Procedimiento Administrativo. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo. Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2007.
- Cortés Campos, Josefina. Cambio regulatorio y seguridad jurídica, breves notas sobre el principio de confianza legítima. Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) Berkeley Program in Law and Economics, UC Berkeley. Disponible en: <http://escholarship.org/uc/intem/3h66p191>
- Coviello, Pedro José. La protección de la confianza del administrado: Derecho argentino y Derecho comparado. Lexis Nexis, Abedelo-Perrot, Buenos Aires, 2004.
- De Membiela, Juan Lorenzo. El Principio de Confianza Legítima como Criterio Ponderativo de la Actividad Discrecional de la Administración

Pública. Revista de Administración Pública. N° 171, Madrid, septiembre-diciembre, 2006. Disponible en:

<http://bddoc.csic.es:8080/detalles.html?id=544247&bd=ISOC&tabla=docu>

- Diez Sastre, Silvia. El precedente administrativo, fundamento y eficacia vinculante. Ed. Marcial Pons, Madrid 2008.

- Dorn Garrido, Carlos. "Ley 19.880 y Nulidad de Derecho Público". Acto y Procedimiento Administrativo. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo. Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2007.

- Dorn garrido, Carlos y Salinas Bruzzone, Carlos. La potestad invalidatoria en la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo: Una visión en perspectiva. Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales, Universidad de Valparaíso. N° 51 (primer y segundo semestre, 2006).

- Ferrada Bórquez, Juan Carlos. "La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado". Acto y Procedimiento Administrativo. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Público. Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2007.

- Ferrada Bórquez, Juan Carlos. Las Potestades y Privilegios de la Administración Pública en el Régimen Administrativo Chileno. Revista de Derecho. Vol. XX, N° 2, Diciembre 2007.

- Ferrada Bórquez, Juan Carlos. "Falta de Servicio y Responsabilidad por Actos Administrativos". La Falta de Servicio. Abeledo-Perrot-Thomson Reuters, 2012.

- Fortes Martín, Antonio. Estudio sobre la revocación de los actos administrativos. Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile, Vol.19 N° 1, año 2006.

- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo I. Decimoquinta Edición. Civitas, 2011.

- García de Enterría, Eduardo. El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador. Revista de Administración Pública del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Nº 159, 2002. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/293639.pdf>
- García Luengo, Javier. El principio de protección de la confianza legítima en el Derecho Administrativo. Civitas, Madrid, 2002.
- García Luengo, Javier. "El principio de protección de la confianza". Los principios jurídicos del Derecho Administrativo. La Ley, España, 2010.
- García Macho, Ricardo. Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Civitas Revista Española de Derecho Administrativo, Nº 56, Madrid, 1987.
- González Pérez, Jesús. El principio general de la buena fe en el derecho administrativo. Madrid, Ed. Civitas, 1999.
- Jara Schnettler, Jaime. La Nulidad de Derecho Público ante la Doctrina y la Jurisprudencia. Editorial Libromar, Santiago, 2004.
- Lara Arroyo, José Luis y Guerrero Valle, Gonzalo. Aspectos críticos de la invalidación administrativa en la ley 19.880: Análisis en la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República a 8 años de su vigencia. Revista de Derecho Escuela de Postgrado Nº 1, Diciembre 2011.
- Letelier Wartenberg, Raúl. Contra la Confianza Legítima como Límite a la Invalidación de Actos Administrativos. Revista Chilena de Derecho, vol. 41 Nº 2, 2014.
- Letelier Wartenberg, Raúl. Un mal día no es eterno: Seis alcances en materia de invalidación y nulidad de los actos administrativos. Revista de Derecho, Universidad de Concepción, Vol. 212, Nº 2, 2002.
- Lillo Valenzuela, Juan Carlos. Sobre la forma de proceder de la Administración frente a sus actos administrativos que infringen el principio

de juridicidad. Revista de Derecho Público de la Agrupación de Abogados de la Contraloría General de la República. Número 5, Mayo/Agosto 2001.

- López Mesa, Marcelo. De nuevo sobre la confianza legítima, como forma de declaración unilateral de voluntad. Disponible en <http://www.ual.es/revistas/RevistaInternacionaldeDoctrinayJurisprudencia/pdfs/2013-05/articulos-confianzalegitima.pdf>

- Marín Vallejo, Urbano. Vigencia Actual De La Invalidación De Los Actos Administrativos. Revista Consejo de Defensa del Estado. Disponible en: <https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/185d04b4-96ad-46ab-a207-adedc82b25fe9/3.pdf?MOD=AJPERES>

- Mengozzi, Paolo. La jurisprudencia comunitaria relativa a la protección de la confianza legítima. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28132451_La_jurisprudencia_comunitaria_relativa_a_la_proteccion_de_la_confianza_legitima_De_un_case_by_case_balance_of_interests_a_un_two_step_analysis_approach

- Millar Silva, Javier. El principio de protección de la confianza legítima en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República: Una revisión a la luz del Estado de Derecho. Publicado en La Contraloría General de la República, Chile, 2012.

- Millar Silva, Javier. La potestad invalidatoria en el Derecho chileno. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho. Universidad de Chile, Santiago, 2008. Disponible en: www.uchile.cl

- Millar Silva, Javier. La potestad invalidatoria en la jurisprudencia nacional. Procedencia, alcance y limitaciones. Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile, Vol. 14, 2003.

- Moderne Franck. Principios generales del Derecho público. Compilación y traducción de Alejandro Vergara Blanco. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2005.

- Modica, Carlo. El Principio de Seguridad Jurídica en el Ordenamiento Jurídico Italiano. Documentación Administrativa. N°. 263-264 (mayo-diciembre, 2002). Disponible en: [http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path\[\]=5585&path\[\]=5638](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path[]=5585&path[]=5638)
- Montt Oyarzún, Santiago. El principio de protección de la confianza legítima en el Derecho Administrativo. Revista de Derecho Público. Universidad de Chile. Volumen N° 64, 2002.
- Olgún Juárez, Hugo. Extinción de los Actos Administrativos, Revocación, Invalidación y Decaimiento. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1961.
- Parada Vásquez, Ramón. Derecho Administrativo II. Ediciones Universitarias S. L, Madrid, España, 2013.
- Peñailillo Arévalo, Daniel. La confianza en derecho privado. La fiducia en el derecho chileno. Revista de Derecho. Universidad de Concepción. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Concepción, Chile Año 78, 2010.
- Pierry Arrau, Pedro. "Concepto de Acto Administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo. El reglamento. Dictámenes de la Contraloría General de la República". Acto y Procedimiento Administrativo. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo. Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2007.
- Rajevic Mosler, Enrique. "Falta de Servicio y Responsabilidad de la Administración Pública Chilena por Actos Urbanísticos". La Falta de Servicio. Abeledo-Perrot-Thomson Reuters, 2012.
- Rajevic Mosler, Enrique. "El permiso de construcción como acto administrativo". Acto y Procedimiento Administrativo. Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo. Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2007.
- Reyes Riveros, Jorge. Invalidación y Nulidad de los Actos Administrativos y otros estudios. Santiago, LexisNexis, 2006.

- Rondón de Sansó, Hildergard. El Principio de Confianza Legítima o Expectativa Plausible en el Derecho Venezolano. Editorial Exilibris, Caracas, año 2002. Disponible en: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artconfianza-legitima>
- Sainz Moreno, Fernando. La buena fe en las relaciones de la administración con los administrados. Revista de Administración Pública, N° 89, 1979. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1059146.pdf>
- Sanz Rubiales, Iñigo. El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario. Revista de Derecho Comunitario Europeo, Año N° 4, N° 7, 2000. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/195296.pdf>
- Sarmiento Ramírez-Escudero, Daniel. El principio de confianza legítima en el derecho inglés: la evolución continua. Revista de Derecho Española 114. Ed. Civitas, 2002.
- Sarmiento Erazo, Juan Pablo. La vulneración a la confianza legítima ¿Una situación jurídica generadora de responsabilidad del estado legislador?. Universitas ucls. Bogotá, Colombia, N° 116: 85-117, julio-diciembre de 2008. Disponible en: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14560/11744>
- Schneider, Jens-Peter. Seguridad jurídica y protección de la confianza en el Derecho constitucional y administrativo alemán. Documentación Administrativa, N°s 263-264. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=738736>
- Soto Kloss, Eduardo. "La ley 19.880, sobre procedimientos administrativos, ¿Aleluya o Miserere?". Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago, 2003.

- Soto Kloss, Eduardo. La pretendida autotutela invalidatoria de la Administración. Gaceta Jurídica, Santiago, Chile, N° 325 (julio 2007).
- Valdés Pérez, Mariela Alejandra. El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo. Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Concepción, 2011.
- Valenzuela Díaz, Paula Andrea. La Buena fe y la protección a la Confianza Legítima en el Derecho Administrativo. Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Talca, Septiembre, 2003.
- Vargas Zincke, Osvaldo. Algunos aspectos sobre la invalidación en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República. Gaceta Jurídica, Santiago, Chile N° 178, Abril 1995.

2. DICTÁMENES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- N°s. 610 y 44.492, ambos de 2000.
- N° 2.936, de 2001.
- N°s. 53.290 y 54.179, ambos de 2004.
- N°s. 7.348, 8.617 y 12.391, todos de 2008.
- N°s. 5.156 y 24.445, ambos de 2009.
- N°s. 21.955, 32.639 y 77.184, todos de 2010.
- N° 10.015, de 2011.
- N°s. 7.430, 22.113 y 56.766, todos de 2012.
- N°s. 7.801, 7.813, 33.465, 38.825, 42.295, 49.863, 51.775, 59.273 y 60.958, todos de 2013.
- N°s. 2.256, 68.152, 70.087, 70.817, 73.967, 80.884 y 98.073, todos de 2014.
- N°s. 2.849, 4.027, 14.932, 44.453, 47.367, 55.487, 78.023, 85.988, 96.494 y 103.278, todos de 2015.

- N°s. 2.036, 5.412, 6.227 y 22.766, todos de 2016.

3. JURISPRUDENCIA JUDICIAL.

- Corte Suprema. Rol N° 5.205-2005.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Rol N° 3.226-2007.
- Corte Suprema. Rol N° 7.086-2010.
- Corte Suprema. Rol N° 57-2011.
- Corte Suprema. Rol N° 5.973-2011.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Rol N° 27.041-2012.
- Corte Suprema. Rol N° 293-2013.
- Corte Suprema. Rol N° 3.078-2013.
- Corte Suprema. Rol N° 2.614-2015.
- Corte Suprema. Rol N° 5.761-2015.

