




Godoy Molina, Sebastián Matías  
“La invalidación administrativa, límite  
de la presunción de legalidad”  
*En las Fronteras del Derecho* 2.2083 (2023).  
DOI: 10.56754/2735-7236.2023.3083  
ISSN: 2735-7236

Este trabajo se publica bajo licencia  4.0  
Sección: Comentarios de jurisprudencia  
Fecha de recepción: 21-07-2022  
Fecha de aceptación: 27-09-2022

## La invalidación administrativa, límite de la presunción de legalidad

Administrative invalidation, limit of the presumption of legality

Sebastián Matías Godoy Molina

### Resumen

El comentario analiza el fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago de Chile de 26 de mayo de 2022, rol 35.299-2021, confirmado por la Corte Suprema de Chile el día 17 de junio de 2022, rol 21.489-2022, de acuerdo con el cual la presunción de legalidad otorgada por la toma de razón de un acto administrativo no significa que este no pueda ser modificado, revocado o invalidado. En especie se trata de la invalidación de una resolución previa por la que se otorgó una pensión de jubilación de una cuantía superior a lo que dicta la ley. La Subsecretaría involucrada invalidó dicha resolución siguiendo las órdenes de la Contraloría General de la República. El recurrente impugnó, sin éxito, esa actuación, y alegó que era contraria a la doctrina de los actos propios y el principio de protección a la confianza legítima. El presente comentario muestra la creciente autonomización del derecho administrativo chileno frente a instituciones jurídicas provenientes del derecho civil y procesal.

Palabras clave: Toma de razón, Actos administrativos, Invalidación, Presunción de legalidad.

### Abstract

The commentary analyzes the judgment of the Santiago Court of Appeals on May 26, 2022, trial number 35.299-2021, confirmed by the Supreme Court on June 17, 2022, trial number 21.489-2022, that concluded that the presumption of legality of an administrative act does not mean that it cannot be modified, revoked or invalidated. This case dealt with the invalidation of a previous resolution that granted a retirement pension that exceeded the legally permissible amount. The Administration invalidated said resolution following the orders of the Comptroller General of the Republic, an action that the appellant challenged, without success, alleging that it was contrary to estoppel and the principle of protection of legitimate trust. This comment shows the growing autonomy of Chilean administrative law against legal institutions from civil and procedural law.

Keywords: Endorsement; Administrative acts; Invalidation; Presumption of legality

## 1. Introducción

El recurrente C.S.C. es un ingeniero en administración de empresas, quien comenzó su carrera militar el 1 de enero de 1989 al ingresar a la Escuela de Especialidades de la Fuerza Aérea de Chile. Se desempeñó durante 25 años en diferentes cargos militares propios de su oficio. El 1 de enero de 2014 asumió como empleado civil en la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (en adelante SSFFAA) en el cargo de jefe del Departamento de Control Interno, en virtud de la resolución 4.556 del Ministerio de Defensa, de 27 de diciembre de 2013, en la que se estableció que su remuneración sería en base a la escala de sueldos de las Fuerzas Armadas. Esa resolución fue objeto de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República (en adelante CGR) el día 28 de mayo de 2014. El 1 de julio de 2019, tras cumplir 5 años como funcionario de la SSFFAA, solicitó su pensión de retiro acorde con el sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas. El 11 de diciembre de 2020, la resolución 3.262 de la SSFFAA concedió a C.S.C. una pensión de retiro por un monto de \$2.509.600 y una indemnización de desahucio por un monto de \$72.415.830. Contraloría tomó razón del acto el 17 de diciembre de 2020.

### Cronología:

Resolución 4.556 del Ministerio de Defensa, de 27 de diciembre de 2013: estableció que la remuneración de C.S.C. sería en base a la escala de sueldos de las Fuerzas Armadas. Toma de razón de la CGR: 28 de mayo de 2014.

Resolución 3.262 de la SSFFAA, de 11 de diciembre de 2020: concedió pensión de retiro e indemnización por desahucio a C.S.C. Toma de razón de la CGR: 17 de diciembre de 2020.

Dictamen E111565/2021 de la CGR, de 4 junio de 2021: solicitó a la SSFFAA que revisara pensiones de retiro otorgadas a

funcionarios.

C.S.C. interpuso recurso de protección, el 4 de julio de 2021, en contra del dictamen E111565/2021 de la CGR, ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Resolución 3.278 de la SSFFAA, de 5 de noviembre de 2021, reliquidó las pensiones de jubilación y desahucio de C.S.C.

Fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, de 26 de mayo de 2022, rol 35.299-2021, confirmado por la Corte Suprema, de 17 de junio de 2022, rol 21.489-2022.

De manera independiente a lo anterior, la CGR detectó en su dictamen E111565/2021, de 4 junio de 2021, una irregularidad respecto de A.J.S., jefe del Departamento de Previsión Social de la SSFFAA, quien se encontraba afecto de manera equivocada al régimen de escala de sueldo de las Fuerzas Armadas, en vez del régimen que le correspondía por ley, esto es, la escala única de sueldos, de acuerdo con el artículo 30 de la ley 20.424.<sup>1</sup> La Contraloría solicitó a la SSFFAA que solucionara dicho error y que revisara a los demás funcionarios que estuvieran en una situación similar, incluyendo a las pensiones de retiro otorgadas a la fecha. La SSFFAA detectó que C.S.C. recibía una pensión de jubilación de acuerdo con el régimen remuneratorio de las Fuerzas Armadas.

Ante este hecho, el recurrente consideró que el acto emanado de la CGR afectaba la resolución 3.262 de 11 de diciembre de 2020, que establecía su pensión de retiro y desahucio, dado que la SSFFAA debería reliquidar las pensiones de los funcionarios de dicho servicio a los que se les hubiera aplicado una escala de sueldos errónea. Dicha reliquidación suponía para el recurrente una reducción de su pensión por un monto de \$559.600 y una reducción de su desahucio por un monto de \$13.915.830. El 4 de

<sup>1</sup>Ley 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Publicada el 4 de febrero de 2010.

julio de 2021, el recurrente presentó un recurso de protección en contra del dictamen E111565/2021 de la CGR, en adelante la recurrida, ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Una vez presentado el recurso de protección, la SSFFAA reliquidó las pensiones de jubilación y desahucio del recurrente mediante la resolución 3.278 de 5 de noviembre de 2021. El recurrente esgrimió que el acto impugnado era ilegal y arbitrario debido a que la CGR había operado bajo un supuesto desasimio, debido a que la resolución 3.262 de 2020, que había establecido la pensión y que ahora la CGR había ordenado invalidar, había sido objeto de toma de razón. El recurrente argumentó que el principio de legalidad de las actuaciones administrativas protegía sus derechos adquiridos en virtud de la doctrina de los actos propios y del principio de la confianza legítima.

Finalmente, el 26 de mayo de 2022, la Corte de Apelaciones de Santiago resolvió el asunto. La controversia giró en torno a los límites de la presunción de legalidad de un acto administrativo. ¿Puede la toma de razón del acto administrativo producir el desasimio de la Contraloría? ¿La presunción de legalidad de los actos administrativos impide que ellos sean objeto de modificaciones, revocaciones o invalidaciones, a pesar de que haya indicios de una posible ilegalidad?

## 2. Marco normativo

### 2.1. La presunción de legalidad de los actos administrativos

Para aproximarnos al caso, primero debemos remitirnos a lo que se entiende como presunción de legalidad de los actos administrativos. Dicho término se encuentra contenido en la eficacia jurídica de los actos administrativos, enunciado en el artículo 3, inciso 8, de la ley 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen a los

Actos de los Órganos de la Administración del Estado (LBPA)<sup>2</sup>: “los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa”. La presunción de legalidad permite entender que, cuando se dicte un acto administrativo que cumpla con el respectivo procedimiento, se presumirá que el acto se ajusta a derecho, que es un acto válido y que surte plenos efectos jurídicos. Se podría presumir que dicha afirmación corresponde a una presunción de derecho; sin embargo:

“conviene descartar que con ella se aluda a una presunción de derecho, esto es, aquella que no admite prueba contraria y por esa razón configura más bien el efecto de una regla de fondo que una técnica de apreciación de los hechos” (Valdivia, 2018, pág. 202).

Es decir, es admisible presentar recursos para impugnar actos que sean ilegales a juicio del afectado. La sola presunción de legalidad no significa que el acto administrativo no pueda ser modificado a futuro si se presentaren motivos fundados. Existen diferentes maneras de extinguir los actos administrativos: (1) el agotamiento del acto en razón de su contenido, (2) la imposibilidad de ejecución y la caducidad, (3) la extinción judicial, (4) la extinción unilateral por la Administración, (5) la revocación y (6) la invalidación (Valdivia, 2018, págs. 200-201). Al respecto nos referiremos más en profundidad a las dos últimas, ya que son materia por analizar en la sentencia.

La revocación es “la extinción anormal de un acto administrativo producto de la dictación de un acto de contrario imperio por parte de la

<sup>2</sup>Ley 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen a los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Publicada el 29 de mayo de 2003.

propia Administración Pública que dio lugar al acto original, por razones de mérito, oportunidad o conveniencia” (Bermúdez Soto, 2011, pág. 141). La invalidación, en cambio, “es el retiro motivado en la ilegalidad del acto inicial, es decir, por estimarse que el acto que se extingue debía ser anulado. La invalidación es una auténtica nulidad del acto declarada por la Administración” (Valdivia, 2018, pág. 201). La invalidación tiene una limitación, ya que el artículo 53 de la LBPA dispone que, si bien la autoridad administrativa puede actuar de oficio o a petición de parte para invalidar actos contrarios a derecho, solo podrá hacerlo dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. Lo anterior es importante, debido a que la pretensión del recurrente deberá ajustarse a los plazos señalados por ley para impugnar un acto administrativo.

De lo anterior se desprenden dos cosas: primero, dicho acto administrativo sí podría ser revocado o invalidado si se presentare la situación reglada. Segundo, la toma de razón es la que permite la existencia del acto. Para determinar el concepto de toma de razón, será necesario referirnos de manera breve al órgano competente, es decir, la CGR.

La CGR es un órgano superior que fiscaliza la Administración del Estado, es autónomo y se encuentra regulado en nuestra Constitución Política de la República (en adelante CPR). A partir del artículo 98 de la CPR, se puede desprender que la CGR cumple

“cuatro funciones esenciales: (1) ejercer el control de legalidad de los actos de la Administración; (2) fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, (3) examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo de esas entidades, y (4) llevar la contabilidad general de la Nación” (Pallavicini Magnère, 2015, pág. 108).

Para la función de ejercer el control de legalidad de los actos, se vale de los medios otorgados por el inciso 1 del artículo 99 de la CPR:

“En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría”.

La toma de razón demuestra el apego a la legalidad de los actos de la Administración. Ella produce tres efectos: 1) ejecución del acto, 2) presunción de legalidad y 3) desasimio de la función de control (Cea Egaña, 2016, pág. 102). La ejecución del acto permite que surta los efectos que le sean propios. La presunción de legalidad ya ha sido abordada con anterioridad. A continuación, nos detendremos en el desasimio, ya que cobra importancia para la argumentación del recurrente.

## 2.2. El desasimio

El desasimio es una institución que proviene de nuestro derecho procesal:

“Notificada una sentencia definitiva o interlocutoria a alguna de las partes, no podrá el tribunal que la dictó alterarla o modificarla en manera alguna” (CPC<sup>3</sup>, artículo 182, inciso 1).

En materia administrativa, la doctrina ha sostenido:

“El desasimio es la función de control que implica que, por una parte, cesa la capacidad del ente de control para seguir disponiendo, es decir, ya no puede retirar o dejar sin efecto, por otro motivo o circunstancia, lo decidido en toma de razón respecto del acto examinado. Además, tampoco le es dado emitir un segundo pronunciamiento en ligamen con el mérito jurídico de aquel mismo acto, sin perjuicio de las facultades que tiene

<sup>3</sup>Código de Procedimiento Civil. Actualizado al 30 de junio de 2022.

la Administración activa para invalidarlo, de propia iniciativa, aunque sea por otra vía” (Cea Egaña, 2016, pág. 102).

Con arreglo a la jurisprudencia y la doctrina, el desasimiento es aplicable en materia administrativa. Su efecto no significa que el acto sea inalterable. Al respecto, la Corte Suprema<sup>4</sup> ha citado dictámenes de la propia Contraloría, como el dictamen 11.733 de 2009<sup>5</sup>; el recurrente citó esa sentencia de la Corte Suprema, pero no abordó el dictamen de manera explícita en el recurso de protección. En el dictamen 11.733 de 2009, la CGR afirmó que “este organismo carece de competencia para dejar sin efecto la toma de razón de un decreto o de una resolución, porque ese pronunciamiento, una vez producido, no puede ser modificado, revocado o invalidado”, pero también agregó que “corresponde a la propia autoridad administrativa y no a esta Contraloría General invalidar la medida que pudiera adolecer un vicio de ilegalidad”. Lo anterior es relevante, ya que el dictamen E111565/2021 de la CGR ordenó a la SSFFAA revisar las pensiones otorgadas en base a un posible error y no intentó realizar un nuevo control de una resolución ya tomada de razón. Además, el dictamen de la Contraloría dejó en claro que, aun cuando opere el desasimiento, no significa que el órgano administrativo no pueda modificar actos con claros indicios de ilegalidad.

El posible desasimiento no es la única cuestión que estructura los argumentos del recurrente. Además, existen dos principios del derecho que considera fundamentales: la teoría de los actos propios y el principio de protección a la confianza legítima.

### 2.3. La teoría de los actos propios y el principio de protección a la confianza legítima

La teoría de los actos propios consiste en “la regla de que no es admisible otorgar efectos jurídicos a una conducta de una persona que se plantea en contradicción flagrante con un comportamiento suyo anterior” (Corral Talciani, 2010, pág. 19). En base a su análisis jurisprudencial, nuestros tribunales han rescatado tres requisitos fundamentales:

“a) una conducta anterior, que revela una determinada posición jurídica de parte de la persona a quien se le trata de aplicar este principio; b) una conducta posterior por parte del mismo sujeto, contradictoria con la anterior, y c) que el derecho o pretensión que hace valer la persona a quien incide el actor perjudique a la contraparte jurídica” (González, 2010)

Para el recurrente existe una afectación a este principio, ya que la Contraloría ordenó a la SSFFAA que revisara y reliquidara jubilaciones cursadas y tomadas de razón, lo que sería un acto contrario a su conducta jurídica anterior. Ahora bien, la teoría de los actos propios no tiene regulación expresa en nuestro ordenamiento jurídico; la jurisprudencia y la doctrina la han aplicado en materia de relaciones contractuales civiles<sup>6</sup> y laborales.<sup>7</sup>

A partir de la teoría de los actos propios, el recurrente plantea una relación con el principio de protección a la confianza legítima, influido por autores como Jorge Bermúdez, actual Contralor General de la República, quien sostiene que:

“Como concepto jurídico puede entenderse al principio de protección de la confianza legítima (*Vertrauensschutz*) como el amparo

<sup>4</sup>Corte Suprema, sentencia de 15 de marzo de 2021, rol 35-2020.

<sup>5</sup>Dictamen 11.733 de la Contraloría General de la República, de 6 de marzo de 2009.

<sup>6</sup>Corte Suprema, sentencia de 19 de mayo de 2016, rol 7.962-2015.

<sup>7</sup>Corte Suprema, sentencia de 12 de abril de 2018, rol 18.304-2017.

que debe dar el juez al ciudadano frente a la Administración Pública, la que, como ha venido actuando de una determinada manera, lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias (políticas, sociales, económicas) similares” (Bermúdez Soto, 2011, pág. 85).

Algunos autores son críticos ante este concepto, ya que consideran que debilita a la Administración en cuanto a su capacidad de invalidar actos ilegales, facultad contenida en el ya analizado artículo 53 de la LBPA:

“la potestad invalidatoria no solo estaría limitada por aquellas dos circunstancias establecidas expresamente en la ley, sino que ella no podría afectar a los interesados que tienen una confianza legítima en la estabilidad de la decisión administrativa presuntamente ilegal” (Letelier Wartenberg, 2014, pág. 610).

A pesar de ser discutido en doctrina, el principio de protección a la confianza legítima ha sido reconocido en nuestra jurisprudencia administrativa, constitucional y judicial (Cordero Vega, 2015). Por ejemplo, la Contraloría ha aplicado el principio de protección a la confianza legítima respecto de la renovación de funcionarios a contrata en servicios públicos.<sup>8</sup>

### 3. Fundamentos de las partes

El motivo fundamental para presentar el recurso fue la afectación a la pensión de retiro del recurrente. Cabe indicar que el artículo 65 de la ley 18.948<sup>9</sup> dispone:

<sup>8</sup>Dictamen 22.766 de la Contraloría General de la República, de 24 de marzo 2016.

<sup>9</sup>Ley 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas. Publicada el 27 de febrero de 1990.

“Las pensiones de retiro y de montepío, los desahucios y demás beneficios previsionales e indemnizatorios se considerarán fijados en forma definitiva e irrevocable por la resolución que las concede, salvo error manifiesto reparable de oficio por las respectiva Subsecretaría, o a petición del interesado dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se concedieron. Ello sin perjuicio de las disposiciones legales sobre reajustes y reliquidaciones de pensiones”.

El recurrente alegó que el dictamen E111565/2021 de la Contraloría constituía un acto ilegal y arbitrario, por cuanto el acto administrativo que había establecido su pensión de retiro:

- ya había sido objeto de toma de razón por parte del ente fiscalizador, por lo que gozaba de presunción de legalidad; y
- no podría ser modificado, revocado o invalidado, en razón de la teoría de los actos propios y del principio a la confianza legítima.

El recurrente consideró vulneradas sus garantías constitucionales del artículo 19, numeral 2 (la igualdad ante la ley), numeral 3, inciso quinto (el derecho a un debido proceso), y numeral 24 (el derecho de propiedad).

Por su lado, la recurrida aseveró que el dictamen impugnado fue emitido bajo las potestades que le ha conferido el artículo 98 de la CPR y los artículos 1, 6 y 10 de la ley 10.336<sup>10</sup>, por lo que no se podría alegar ilegalidad alguna. Por otro lado, sostuvo que no había existido una acción u omisión arbitraria, ya que su pronunciamiento estaba debidamente motivado ante la clara irregularidad de la situación. La CGR también planteó que la presentación del recurso de protección se había realizado antes de

<sup>10</sup>Ley 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República. Publicada el 29 de mayo de 1952.

que existiera una reliquidación de la pensión del recurrente, por lo que, en los hechos, aún no se había producido la invalidación del acto administrativo que el recurrente consideraba vulnerado; en efecto, la nueva reliquidación se realizó con la resolución 3.278, de 5 de noviembre de 2021, momento a partir del cual el recurrente debió haber presentado sus argumentos y debió haber alegado una vulneración al debido proceso. Finalmente, la CGR sostuvo que el dictamen referido no había realizado un nuevo control a la resolución 3.262 de 2020 que había otorgado la pensión de retiro al recurrente, por lo que se debía descartar un posible desasimiento. Por todo lo anterior, la CGR argumentó que no se había vulnerado ninguna garantía constitucional alegada y solicitó que se rechazara el recurso de protección.

#### 4. Resolución del tribunal y su análisis

La Corte de Apelaciones de Santiago descartó de plano cualquier posible ilegalidad, ya que la Contraloría había actuado legítimamente en el marco constitucional y legal que determina sus atribuciones. En paralelo, consideró que la CGR no había cometido arbitrariedad alguna, puesto que, bajo los supuestos del artículo 65 de la ley 18.948, existían motivaciones suficientes que justificaban el dictamen impugnado. La Corte enfatizó que una de las funciones de la CGR es fiscalizar la inversión de los fondos del fisco.

Respecto de la teoría de los actos propios y del principio de protección a la confianza legítima, la Corte de Apelaciones ni siquiera se refirió a ellos. Entendemos esta omisión como una crítica entre líneas a la postura del recurrente, quien invocó principios propios de otras ramas del derecho y que claramente no eran aplicables.

La Corte de Apelaciones analizó en profundidad la intención del recurrente al presentar el recurso. Consideró que su verdadero propósito no

había sido impugnar el dictamen E111565/2021, sino que había sido evitar que la SSFFAA tuviera la oportunidad de reliquidar la pensión otorgada con irregularidad; es decir, que la SSFFAA ni siquiera se pronunciara. De ahí que el recurrente actuara inclusive antes de que se dictara una nueva resolución que invalidara al acto administrativo que había otorgado la pensión de retiro. La Corte estimó que el recurrente era consciente de que dicha competencia no era de la Contraloría, sino de la SSFFAA, y deseaba evitar que la SSFFAA ejerciera esa competencia. De ahí la extraña formulación de su pretensión procesal y la evidente crítica por parte del tribunal:

“Lo que el recurrente efectivamente pretende en la parte petitoria del recurso es que esta Corte efectúe una declaración que dé por sentado que ha operado el desasimiento originado en la toma de razón, y que la SSFFAA se encuentra impedida de reliquidar la pensión de retiro de C.S.C”.<sup>11</sup>

Si se estableciera el vínculo directo entre el dictamen E111565/2021 con la resolución 3.262 de 2020 que fijó la pensión de retiro del afectado, se podría suponer que la Contraloría no podría volver a realizar su función de control de un acto que ya había sido afecto a la toma de razón. De esta manera, se hubiese detenido el actuar de la SSFFAA, único órgano competente para reliquidar la pensión del recurrente. Sin embargo, el tribunal entendió la intención del recurrente y frenó sus aspiraciones.

La Corte de Apelaciones también desechó la idea de una posible vulneración constitucional, ya que los derechos en cuestión se encontraban discutidos, mas no indubitados. El tribunal estimó que el recurrente no puede hacer valer una pensión de retiro fundamentada en posibles irregularidades antes de que fueran solventadas. A lo anterior, se sumó la mala

<sup>11</sup>Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia de 26 de mayo de 2022, rol 35.299-2021, pág. 9.

formulación de su recurso. La Corte se refirió a otros mecanismos más adecuados para que el recurrente solucionara su problema, en vez del uso indiscriminado del recurso de protección:

“El legislador ha dispuesto expresamente procedimientos legales de lato conocimiento destinados a esclarecerlos, los que no pueden ser sustituidos por la acción constitucional de protección, puesto que ello conllevaría aceptar su indebida instrumentalización, al efectuarse la declaración de un derecho sorteando un debido proceso que garantice a todos los interesados y, en este caso, afectados patrimonialmente, el principio de contradictoriedad o bilateralidad de la audiencia”.<sup>12</sup>

Asimismo, la Corte de Apelación se puso en la situación de que el dictamen 111565/2021 pudiese ser dejado sin efecto. La Corte resaltó que, incluso en esa situación, la SSFFAA debiese tener la potestad de actuar de oficio para reliquidar las pensiones de retiro otorgadas de manera irregular. En consecuencia, no era necesaria la orden expresa de la Contraloría para ejecutar las potestades que la misma ley le había otorgado a la SSFFAA:

“lo cierto es que, advirtiendo un error manifiesto, la SSFFAA se encuentra expresamente facultada para reliquidar de oficio la pensión de retiro del recurrente dentro de los dos años siguientes a la fecha que se otorgó originalmente”.<sup>13</sup>

Ese plazo se encontraba vigente a la fecha, ya que, como se mencionó, la primera liquidación se había realizado el 11 de diciembre de 2020 y la reliquidación dictada mediante la resolución 3.278 había sido concedida

<sup>12</sup>Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia de 26 de mayo de 2022, rol 35.299-2021, pág. 10.

<sup>13</sup>Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia de 26 de mayo de 2022, rol 35.299-2021, pág. 10.

el 5 de noviembre de 2021. Si bien la Corte no se refirió a las constantes órdenes de no innovar que había solicitado el recurrente, se podría deducir que buscaba como segundo objetivo retrasar que la SSFFAA dictara la nueva resolución, para así poder ampararse en que, bajo los términos del artículo 65 de la ley 18.948<sup>14</sup>, la SSFFAA se hubiese encontrado fuera de plazo para invalidar la primera pensión de retiro.

Finalmente, la Corte de Apelaciones se remitió al posible desasimio por parte de la Contraloría. No aceptó esa posibilidad, ya que, como se mencionó, el dictamen E111565/2021 no había tenido como fin realizar un nuevo control a la resolución 3.262 de 2020, sino que su único objetivo había sido regular la situación particular de A.J.S, y no la del recurrente, por lo que no estaría contradiciendo un dictamen anterior. Es más, la propia Corte se puso en la situación de que hubiese operado el desasimio. Argumentó que, si bien la toma de razón le otorgaba una presunción de legalidad al acto, no significaba que dicho acto fuera inalterable. En efecto, y como se mencionó antes, no corresponde a una presunción de derecho, sino que se acepta prueba a contrario: “si bien el trámite constituye una presunción de que aquel se encuentra ajustado a derecho, ello no impide que el mismo pueda ser modificado, revocado o invalidado”.<sup>15</sup>

## 5. Conclusión

La Corte de Apelaciones de Santiago confirmó que la sola presunción de legalidad de un acto administrativo por la toma de razón, no significa que dicho acto no pueda ser modificado, revocado o invalidado, aunque en teoría operara el desasimio de Contraloría, pues la clara presencia

<sup>14</sup>Ley 18.948 Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas. Publicada el 27 de febrero de 1990.

<sup>15</sup>Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia de 26 de mayo de 2022, rol 35.299-2021, pág.10.



de una ilegalidad en el acto que otorgó los beneficios previsionales al recurrente es motivo suficiente para invalidar el acto en cuestión. Esto demuestra la importancia de que existan mecanismos para extinguir actos *a posteriori* y el rol fundamental que tiene la Contraloría para revisar la legalidad de los actos de la Administración.

La circunstancia de que la Corte no se pronunciara de manera alguna sobre los argumentos dogmáticos esgrimidos por el recurrente, tales como la teoría de los actos propios o el principio de protección de la confianza legítima, demuestra una clara crítica a su planteamiento. Aceptar conceptos propios de materias contractuales o creaciones doctrinarias con una restringida aplicación, que no corresponden con la situación particular, tendría como único resultado debilitar a la Administración; por la postura de la Corte, se infiere que se alinea a ese pensamiento. Es evidente que introducir en el contencioso administrativo figuras provenientes de otras ramas del derecho, como pretendió el recurrente, sería nocivo para la Administración del Estado, ya que se estaría limitando su autonomía y su obligación de tutelar la observancia del principio de legalidad. En caso de haber acogido las pretensiones del recurrente, la Corte hubiese restringido la capacidad de la Administración de adoptar sus propias decisiones con independencia, las cuales, ya de por sí, son emitidas bajo estricto apego a las potestades que expresamente le ha conferido la ley.

Para finalizar, el caso demuestra que la presunción de legalidad de los actos administrativos dista de ser una presunción en el sentido estricto de la palabra. Su existencia más bien corresponde a un efecto de los actos administrativos. La presunción de legalidad guarda una estrecha relación con la eficacia de los actos administrativos, mas no con su validez en el tiempo, y su principal objetivo es permitir que la Administración pueda actuar de manera rápida y eficaz. En otras palabras, si la Administración tuviera que detenerse para probar que cada uno de sus actos no presenta ilegalidad alguna que pudiere afectar los derechos de un particular, el sistema público perdería la agilidad y eficiencia que se presume necesaria

para proteger y promover el bien común o interés general.

## Agradecimientos

Agradezco al Dr. Juan Enrique Serrano por su guía y constante motivación hacia sus alumnos.

## Acerca del autor

Sebastián Matías Godoy Molina. Estudiante de la carrera de Derecho de la Universidad de La Frontera, Chile. ✉ s.m.godoymolina@gmail.com  
📞 0009-0000-5402-5826

## Bibliografía

- Bermúdez Soto, J. (2011). *Derecho Administrativo General* (Segunda ed.). Santiago: Thomson Reuters.
- Cea Egaña, J. L. (2016). *Derecho Constitucional Chileno* (Vol. IV). Santiago: Ediciones UC.
- Cordero Vega, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago de Chile: Thomson Reuters.
- Corral Talciani, H. (2010). La raíz histórica del adagio "Venire contra factum proprium non valet". En H. C. Talciani (Ed.), *Venire contra factum proprium. Escritos sobre la fundamentación, alcance y límites de la doctrina de los actos propios* (págs. 19-33). Santiago de Chile: Universidad de los Andes. Obtenido de <https://www.uandes.cl/wp-content/uploads/2019/03/Cuaderno-de-Extension-Juridica-N%C2%B0-18-Venire-contra-factum-proprrium.pdf>

- Gozález, J. I. (2010). La doctrina de los actos propios en la jurisprudencia civil chilena. En H. C. Talciani (Ed.), *Venire contra factum proprium. Escritos sobre la fundamentación, alcance y límites de la doctrina de los actos propios*. (págs. 81-102). Santiago de Chile. Obtenido de <https://www.uandes.cl/wp-content/uploads/2019/03/Cuaderno-de-Extension-Juridica-N%C2%B0-18-Venire-contra-factum-proprrium.pdf>
- Letelier Wartenberg, R. (2014). *Contra la Confianza Legítima como Límite a la Invalidación de Actos Administrativos*. *Revista Chilena de Derecho*, 41(2), 609-634. DOI: 10.4067/S0718-34372014000200009
- Pallavicini Magnère, J. (2015). Control de constitucionalidad de la Contraloría General de la República. *Revista de Derecho Público*, 108-132. Disponible en <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/37699>
- Valdivia, J. M. (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Santiago de Chile.: Tirant Lo Blanch.