

LA EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA

Iván Aróstica Maldonado
Ayudante de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho Universidad de Chile

INTRODUCCIÓN

Pudiera parecer, a más de alguien, un tanto excéntrico el postular —como acá lo haremos— la intangibilidad de los derechos adquiridos por terceros frente a la administración¹, no obstante que es un dato incontrovertible el que nuestro Ordenamiento Constitucional contempla la prefiguración normativa de un Estado de Derecho, esto es, y en lo que aquí nos interesa, un orden de justicia en las relaciones entre los particulares y la Autoridad².

Resulta, de la lectura atenta de nuestro Derecho positivo, que su base más sólida³ está constituida por el reconocimiento de los derechos fundamentales de

ABREVIATURAS EMPLEADAS: a.a.: acto administrativo; AC: Acta Constitucional; C. Ap.: Corte de Apelaciones; C.G.R.: Contraloría General de la República; C.S.: Corte Suprema; RDP: Revista de Derecho Público, U. de Chile; RDJ Revista de Derecho y Jurisprudencia; RP: Recurso de Protección.

¹ Puesto que más de alguien se atrevió a postular el pretendido "principio" en cuya virtud en Derecho Público no existen derechos adquiridos, tesis que desgraciadamente caló hondo en la mentalidad de nuestros juristas, y en más de alguna jurisprudencia administrativa. Esta situación, sin embargo, dista en mucho de la actual, particularmente sensible frente a los derechos de los ciudadanos. A modo de ejemplo, puede verse esta moderna postura sustentada por C.G.R. en dictámenes 12.057/73; 18.317/73; 29.841/66; 34.574/67; 24.049/69; 89.695/72; 15.036/73; 21.303/74; 51.684/77; 46.626/80; 8.050/81; y 28.638/81; por mostrar sólo algunos ejemplos que recaen, precisamente, en los límites de la potestad revocatoria frente a los derechos adquiridos.

² Relaciones que se basan en un criterio de igualdad, en cuya virtud compete a la autoridad —atendida su posición supraordenadora y de preeminencia— distribuir, repartir, entre los ciudadanos tanto beneficios como cargas, de acuerdo a una justa proporción. Sobre este concepto de justicia distributiva, particularmente aparece claro para G. GRANERIS, *El concepto de justicia en Sócrates, Platón y Aristóteles*, RDP 17 (1975), 11-23; C. I. MASSINI, *Acerca de la concepción realista del derecho*, RDP 25-26 (1979), 19-32; M. VILLEY, *Estudios en torno a la noción de derecho subjetivo*, EDEVAL, Valparaíso, 1976.

³ Obvio es que el reconocimiento de los derechos fundamentales no es el único elemento de un Estado de Derecho, aunque sí el más importante. También configuran importantes condiciones el sometimiento —de un modo positivo— del Estado al Derecho, conocido como el principio de juridicidad, que gobierna tanto el ser (creación) como el obrar (actuación) de la Administración, y tal como se expresa en los arts. 62 N° 2, y 6, 7, y 24 —fundamentalmente— de la CP; mas, poco o nada se sacaría con tal reconocimiento y con el establecimiento de dicho vínculo si tal sometimiento no estuviese sujeto a control por parte de un juez independiente e imparcial, que decida

las personas, y sin que ello quede reducido a una simple declamación llena de buena intencionalidad, sino que suficientemente protegidos o tutelados, ya frente a otros individuos que puedan amenazarlos, privarlos o perturbarlos, ya frente a la mismísima autoridad ⁴.

Y ya lo reconocía esto la Declaración de Principios del Gobierno de Chile (1974), al decir que: "El hombre tiene derechos anteriores al Estado. Son derechos que arrancan de la naturaleza misma del ser humano, por lo que tienen su origen en el propio Creador. El Estado debe *reconocerlos* y *reglamentar* su ejercicio, pero no siendo él quien los concede, tampoco podría jamás negarlos" ⁵.

La cuestión se plantea, entonces, en determinar cómo ha estructurado nuestro ordenamiento jurídico tal idea central, y cómo, en definitiva, ha sido entendida por nuestros tribunales recientemente, particularmente en lo que se refiere a la potestad revocatoria que ejerce la Administración sobre sus actos, o sea, cuando está llamada a volver sobre sus propios actos a fin de extinguirlos, por razones de juridicidad y, sobre todo, si han generado derechos en favor del tercero que se han incorporado a los respectivos patrimonios.

I. SU PREFIGURACIÓN NORMATIVA

Esta idea básica de nuestros constituyentes se ha concretado efectivamente en la Constitución de 1980, en forma por lo demás clara y precisa.

En efecto, conforme lo dispone su art. 1º, inc. 4, el sometimiento del Estado al Derecho, se ha hecho en vistas a un doble objetivo: la concreción del bien común, y el respeto a los derechos fundamentales de las personas, puesto que declama que: "El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, . . . con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".

Con respecto al primero de estos objetivos, y en lo que toca a la Administración, a ella compete la satisfacción concreta y eficaz de las necesidades públicas, en un ámbito específico de la actividad estatal, misión para la cual el Derecho le ha dotado de los medios adecuados, denominados, principalmente, potestades de poder público, las que se traducen —al ser puestas en movimiento— en una actividad, tanto material como jurídica, y en este último caso ya convencional, ya unilateral, pudiendo, a tal efecto, tanto emitir actos como dejarlos sin efecto, cuando hayan sido emitidos o hayan devenido en antijurídicos.

No obstante, tal objetivo sólo es dable alcanzarlo en tanto se ejercite un poder jurídico, esto es, dado o reconocido por el Derecho (art. 62, inc. 4, Nº 2 CP), y para producir efectos dentro del Derecho (arts. 6 y 7), so pena de ser

los conflictos entre partes, de un modo definitivo. Vid., E. SORO-KLOSS, *Estado de Derecho y procedimiento administrativo*, RDP 28 (1980), esp., p. 107.

Sobre la idea de Estado de Derecho, una amplia bibliografía en la obra de E. SORO-KLOSS, *El Recurso de Protección, orígenes, doctrina y jurisprudencia*, Ed. Jurídica de Chile, 1982, 17, nota 5.

⁴ Puesto que en Chile no hay quien pueda pretender siquiera estar fuera del Derecho, no existe ningún fuero que permita a alguien —ni menos a la Administración— actuar en contravención al Derecho, ya que de lo contrario sería institucionalizar un "grupo privilegiado", lo que de modo alguno puede pensarse si se atiende a cuanto disponen los arts. 6, inc. 2º y 19 Nº 2, inc. 1º CP.

⁵ Cap. II, Concepción del hombre y de la sociedad; en igual sentido, Cap. III.5; AC 3 (1976), consids. 1, 2, 5 y 10.

considerado nulo de nulidad insanable⁶. Y si es jurídico, obvio es que él se encuentra limitado por el respeto a los derechos de las personas, tal como lo confirma palmariamente el art. 5º, inc. 2, al imponer que "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana".

Pero, ¿a qué tiende tal reconocimiento y protección?

Util sería recordar al respecto que nuestra Constitución concibe a la persona como situada dentro de un Orden, en tanto ser racional y sociable, lo que lleva aneja la idea de un fin en sus actuaciones⁷. De allí, pues, que tal reconocimiento se tenga como indispensable para que las personas puedan cumplir sus fines dentro de la comunidad política, como es su contribución al bien común, colaboración que sólo es posible exigir en la medida en que se otorguen los medios expeditos para ello.

Así es: si se atiende al dato puramente positivo de cuanto disponía el AC 2 (1976) en su considerando 4º, letra c), sobre el concepto de Estado de Derecho —definido como "un orden jurídico, objetivo e impersonal, cuyas normas inspiradas en un superior sentido de justicia obligan por igual a gobernantes y gobernados"—, y cuya perspectiva ha sido recogida por el art. 6, inc. 1 de la CP 1980, resulta que el bien común es una misión que obliga por igual a gobernantes y a gobernados. Los primeros, en ejercicio de su labor directriz y supraordenadora, deben distribuir entre las personas tanto beneficios como cargas, con un criterio de igualdad⁸, en aras a dicho fin, misión que sólo les cabe perseguir "con pleno respeto de los derechos fundamentales" de quienes están llamados a soportar los efectos de sus actuaciones. Y puesto, además, que a la autoridad se le ha dotado de los medios eficaces para dicha consecución, parece lógico que así también los ciudadanos dispongan con seguridad de ellos, medios que no son sino sus derechos, suficientemente garantidos y tutelados, puesto que sólo así se les puede asegurar el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, tal como lo reconoce el art. 1º, inc. 5 CP.

Y si seguimos la idea fundamental de la Declaración de Principios de 1974, resulta que, con respecto a los derechos fundamentales, al Estado sólo le cabe, por una parte, reconocerlos, y por la otra, reglamentar su ejercicio, lo que se aprecia de un modo muy claro tratándose, precisamente, del derecho de propiedad.

Efectivamente, tal derecho fundamental⁹ está ampliamente reconocido por la CP (Cap. III), art. 19, al asegurar tanto la libertad *para* adquirir el dominio

⁶ Como tan bien lo ha establecido nuestro juez supremo, v. gr. en RP "Martínez y Morel Sociedad Comercial", en sentencia de 26.5.80, y especialmente en considerandos 5, 6 y 7; RDJ t. 77 N° 2 (1980), II, I, 27-30; y C.G.R., en dictamen N° 22.042/10.7.1950.

⁷ Vid. en este sentido finalista, ARISTÓTELES, *De anima* 3.10; Física 2.9.7; *Ética a Nicómaco* 1.1; 1.4; SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Suma Teológica* 1-2.1.1 ad 1 (El fin, es ciertamente, el último en el orden de la ejecución, mas el primero en la intención del agente, y en este sentido tiene condición de causa); 1-2.1.5; *Suma contra gentiles* 1.1.; 3.2; 3.3.

⁸ Art. 19 N° 20 y 22 CP. Se trata de una igualdad de proporción (no de equivalencia).

⁹ "La necesidad de los bienes materiales para el hombre y el hecho de existir la persona humana antes que la sociedad hace que sea de derecho natural la propiedad privada. Es también de derecho natural la posesión de bienes en común, pues el hombre es un ser social por naturaleza. Ayuda a entender la irrenunciabilidad del derecho a

de toda clase de bienes (Nº 23)¹⁰, como la protección y tutela del dominio, una vez que ya se ha incorporado al patrimonio de los individuos (Nº 24, inc. 3).

Pero así como reconoce este derecho, así también toca al Estado "reglamentar su ejercicio", esto es,

— el Derecho (fundamentalmente la Ley) establece los requisitos necesarios para adquirirlos, o los hechos aptos para producirlos¹¹, a tal punto que

la propiedad privada, la experiencia general de que el hombre está más solícito por lo que es para él que por lo que es para todos (lo que es objeto de propiedad común fácilmente acaba siendo objeto de común descuido), y que el justo uso de la propiedad privada corrobora al desarrollo ordenado de la vida social y contribuye a evitar las luchas entre los hombres", J. A. GONZÁLEZ LOBATO, *Razones de la Fe, Moral y Conducta*, EMESA, Madrid, 1980, 214. En igual sentido, JUAN XXIII, Enc. *Mater et Magistra*, Nº 109.

¹⁰ Garantía ésta que reviste particular importancia tratándose de aquellos derechos que tienen su fuente en la ley, esto es, aquellos que se incorporan al patrimonio de la persona una vez que ésta ha cumplido con los requisitos o hechos habilitantes descritos por la misma norma. En efecto, el art. 19 Nº 23 CP no garantiza el derecho a la intangibilidad de la propiedad —como lo hace el Nº 24— sino que asegura que nadie puede interrumpir el "proceso" a través del cual la persona va a poder cumplir las condiciones habilitantes de la norma para así, en definitiva, poder reclamar ese derecho. Se asegura, entonces, a aquel que está llano a cumplir las exigencias legales para incorporar un derecho a su patrimonio en definitiva, removiendo la autoridad los obstáculos que le impidan hacerlo. Y ello es un derecho asegurado por nuestra CP, sin que pueda argumentarse —como de hecho se ha efectuado, y con criterio civilista— que se trata de una "mera expectativa"; en este sentido pueden verse todos los fallos recaídos en materia estudiantil, y analizados detalladamente por el Prof. E. Soro-Kloss en su obra *El Recurso de Protección*, cit., 158-180; últimamente, vid. RP "Alvaro Fernández Fernández con U. Santiago de Chile", C. Ap. Santiago (2.5.83), especialmente considerandos 5, 6 y 7; y RP "Oriana Olivos Marín con U. Santiago de Chile", C. Ap. Santiago (12.12.82), C.S. —que desgraciadamente revoca— (26.1.83). Quien está dispuesto de buena fe a cumplir las condiciones previstas por el Derecho para adquirir un beneficio que éste le reconoce en definitiva, no tiene una mera expectativa cuyo fruto dependerá del libre arbitrio de la Autoridad, sino un derecho a adquirir otro derecho, asegurado por la misma CP.

¹¹ Como de un modo clarísimo lo ha afirmado nuestra C.S. en sentencia recaída en Recurso de Inaplicabilidad del art. 6 del DL 472 (28.5.74), de fecha 4 de octubre de 1974, consid. 15, con redacción del Ministro Sr. Eyzaguirre. Aun cuando no se refiere a la Administración, interesantes son las conclusiones a que arriba nuestra C.S. en recurso de queja planteado en el caso "Urrutia Fernández y otros con Superintendencia de Servicios Eléctricos", de fecha 28.12.81 (RDJ t. 78, 1981, II. Secc. 3º, 124-125), al afirmar "Que mientras los jueces entienden que los recurrentes no se encontraban percibiendo tal asignación a la época señalada —toda vez que no la recibían materialmente— éstos consideran que la percibieron desde su creación por el D.L. 479, puesto que entonces se incorporó a su patrimonio, no obstante a ello la desidia del empleador en otorgárselas en la práctica" (consid. 3º), y "Que, en efecto, la repugnancia de la demandada a otorgar a los actores la asignación de que se trata no ha podido ser óbice a que se le considere en posesión —desde la promulgación de la ley que la concibió— del derecho que ha debido serles reconocido jurisdiccionalmente". En igual sentido, aunque el particular en definitiva no pudo ver reconocido su derecho por los jueces, pero esta vez precisamente porque la Administración logró acreditar que él no había cumplido las exigencias legales para reclamarlo, es RP "Georgina Alderete y otro con Tesorero Regional de Puerto Montt", RDJ, t. 79 (1982) II, secc. V, 59-62. Asimismo, éste parece ser el predicamento de la C.S.

puede llegar a sustentarse que la Administración —ejecutora de la ley— no crea derechos, pues a ella sólo le toca reconocerlos en tanto el tercero que impetra el beneficio acredite el cumplimiento de los hechos habilitantes descritos por la norma, y de no hacerlo así el problema deviene en un contencioso, susceptible por eso de reconocimiento formal de él por el juez ¹².

— el mismo Derecho determina, en forma precisa, las formas a través de las cuales tales derechos pueden verse limitados, y otorgando al afectado, como lógica contrapartida, las acciones expeditas para ampararlos.

De ahí, pues, que nuestra CP 1980, en su art. 19, sea tan precisa al afirmar que ella “asegura” los derechos allí descritos, toda vez que ello viene a significar que los reconoce, y que establece los procedimientos necesarios para

en recurso de inaplicabilidad “Soc. Urbanizaciones de la Costa Ltda.”, de fecha 19.1.82 (RDJ, t. 79, 1982, II, secc. V, 1-6), en juicio seguido contra la Empresa de Obras Sanitarias de la V Región, al precisar, en su consid. 11, “Que las acciones de las partes, pues, siendo como son derechos que ellas han adquirido en virtud de la ocurrencia de hechos regidos por la ley, no pueden ser desvirtuados por otra ley porque los protege el artículo 19 N° 24 de la Constitución para ser declarados a favor de uno u otro de los contendientes por la judicatura, único poder autorizado para ello por esa misma ley fundamental”.

¹² Creemos del caso hacer algunas precisiones, a objeto de evitar equívocos: la pregunta fundamental reside en saber cuándo se adquiere un derecho. Parece ser de notoria evidencia que ello ocurrirá cuando se incorpora al patrimonio de la persona, pero para precisar ese momento válganos un distingo:

— si se trata de a.a. constitutivos de derechos, esto es, cuando la Administración crea un derecho en favor de un particular (cosa que no ocurre tratándose de derechos fundamentales), ello ocurre cuando la respectiva decisión se le notifica o se publica, requiriéndose, incluso, en ciertos casos, que el tercero acepte dicho efecto, o sea, se requiere, a más del acto, una actividad posterior del beneficiado, originándose lo que el Prof. Soto-Kloss ha dado en llamar la “imperatividad impropia” del acto, en oposición a la “propia”, en que basta la decisión unilateral de la autoridad; sobre el particular, su *El Derecho Administrativo Penal*, Boletín de Investigaciones, U. Católica, Facultad de Derecho, 1979, N° 44/45, 95-103;

— si se trata de a.a. declarativos de derechos, o cuando la Administración se limita a reconocer un derecho, habrá que precisar si se trata de derechos reales —que requieren de un modo de adquirir— o de derechos personales, los que suelen ser de la mayor ocurrencia en el ámbito administrativo. En este último caso, tales créditos necesitan de una fuente que los genere, que generalmente —dentro de este mismo campo— será la ley (la voluntad queda aplicable a la actividad contractual de la Administración), en cuyo caso el derecho ingresa a su patrimonio en el mismo instante en que el interesado reúne las condiciones descritas por la norma. Y si cumplidos estos requisitos la Administración se muestra renuente a reconocerlo, el afectado podrá recurrir ante el juez para que éste, de un modo definitivo, se lo declare, tal como lo hace ver E. SOTO-KLOSS, en *La ejecución del acto administrativo*, Curso internacional, Bogotá, Colombia, 1978, especialmente pp. 27 y ss. y nota 46.

Además de los fallos expuestos en nota 10, ésta parece ser la perspectiva adoptada definitivamente por nuestra C.S. en RP “Sociedad de Abastecimientos Internacionales Limitada con Director General del Servicio de Seguro Social”, C. Ap. Santiago, 9.12.81, Rol N° 105-81 y C.S., 27.1.82, Rol N° 15.549.

Todo lo anterior es sin perjuicio de la prescripción adquisitiva (art. 2497 Código Civil), posible de invocar cuando el tercero no ha cumplido con los requisitos legales, pero estando de buena fe, se le ha otorgado efectivamente el derecho, aun en contravención al Derecho vigente.

su adecuada protección ¹³, de entre los cuales especial atención ha merecido la garantía al derecho de propiedad, ya que, como precisa el N° 24, inc. 3 ¹⁴, "Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador".

En consecuencia, nuestro ordenamiento fundamental reconoce el derecho de propiedad, y, asimismo, la posibilidad que pueda ser limitado, pero solamente en la forma y condiciones por él mismo previstas: el procedimiento expropiatorio, determinando:

— *quién* puede imponer dichas limitaciones, posibilidad que, como se ha visto, es materia de reserva legal (art. 62 N° 2), y esta vez de modo exclusivo, puesto que el Presidente de la República ni siquiera puede hacerlo en virtud de una delegación legislativa (DFL), por recaer la materia sobre garantías constitucionales (art. 61, inc. 2);

— *cómo* ejercerá, eventualmente, tal posibilidad: y ello sólo puede darse en la forma prevista por la misma Constitución, o sea, por medio del procedimiento expropiatorio;

— *cuándo* y *por qué* puede imponer el legislador una limitación al dominio: cuando se dan los motivos de hecho y de derecho previstos también por la CP, que debe necesariamente justificarse en razones de utilidad pública o interés nacional, calificación que, en este caso, se entrega al mismo legislador;

— *para qué* o con qué finalidad habrá de poder expropiar la Autoridad ¹⁵, misión que, conforme a la regla general, deberá estar encauzada al bien común (art. 1, inc. 4), y que en este caso se logrará operando el traspaso de un bien de un particular al dominio del Estado, y

— con qué *objeto*, o cuál es el contenido de dicha medida, lo que se traduce, obviamente, en un bien que cambia de dueño.

En conclusión, y conforme todo lo visto de nuestro propio Derecho positivo, podemos afirmar que los derechos una vez incorporados a un Estatuto Personal gozan de una suerte de intangibilidad, ya que no pueden ser limitados sino en la única forma prevista por el ordenamiento jurídico: la expropiación, y todo acto que se pretenda atribuir esta posibilidad, fuera de dicho marco es nulo, y origina las responsabilidades y sanciones legales (arts. 6 y 7 CP) ^{15 bis}.

¹³ Ya que, como decía el AC 3 (1976) en su consid. 10º, "...por muy perfecta que sea una declaración de derechos, éstos resultan ilusorios si no se consagran los recursos necesarios para su debida protección", poniendo el acento —a la usanza anglosajona— en igual medida en los derechos y en las garantías o "remedies", acciones que resultan indispensables para que tales derechos sean efectivamente observados y respetados por los demás.

¹⁴ Complementada esta norma por D.L. 2.186/1978, sobre Procedimiento General Expropiatorio. Vid., la obra de Lautaro Ríos Alvarez, *Estudio de la ley orgánica del procedimiento en la expropiación*, Depto. de Cs. Jurídicas, Valparaíso, U. de Chile, 1979.

¹⁵ Sobre el particular, especialmente interesante y no menos espectacular es el fallo de la C.S. en recurso de queja "Jorge Barahona Urzúa", en juicio seguido en contra de la CORA, con brillante redacción del Ministro Sr. Eyzaguirre; RDJ, t. 78 (1981), secc. 5ª, 207-224; un comentario de J. J. Ugarte Godoy, en la misma Revista, t. 79 (1982), I, 31-37.

^{15 bis} Tal es el predicamento sustentado por nuestra C.S. en "Arturo Zúñiga Latorre c/CORA", en sentencia de fecha 30.6.1983, en donde se desconoce todo valor

Entonces, supuesto que un a.a. ha generado situaciones jurídicas con respecto a terceros (efectos externos), que se traducen en el reconocimiento de un beneficio o de un derecho, éste goza de intangibilidad o estabilidad frente a la misma autoridad que emitió tal acto, en tanto ella misma quisiera revocar tal reconocimiento con posterioridad a su incorporación al patrimonio del individuo, el que por estar amparado por el derecho de propiedad, sólo puede ser limitado a través del único medio previsto para tal evento: el procedimiento expropiatorio, a cargo del legislador.

II. LA JURISPRUDENCIA JUDICIAL ¹⁶

Por problemas que no es del caso tratar aquí, es a partir, principalmente, de la introducción en nuestro sistema del Recurso de Protección ¹⁷ que nuestra judicatura ha tenido oportunidad de tratar —con mayor o menor latitud— todo lo referente a los agravios sufridos por particulares a raíz de actos u omisiones ilegales o arbitrarias de la autoridad, en el legítimo ejercicio de sus derechos, acciones que en un número ya importante de casos se han referido, precisamente, a cuanto dice relación con los límites que tiene la potestad revocatoria frente a los derechos adquiridos.

De los principales casos concernientes a esta materia, resultaría un criterio ya bastante aceptado el que dicha potestad no puede ser ejercida en desmedro de los derechos de los particulares, atendiendo a la garantía del art. 19 N° 24,

a una transacción celebrada entre las partes y en cuya virtud el expropiado, en la práctica, renunciaba a recibir la correspondiente indemnización, requisito esencial de una expropiación (especialmente considerandos 10 y 11). Vid., *Revista Chilena de Derecho*, Facultad de Derecho, U. Católica, Vol. 10 N° 2 (1983), 493-497.

¹⁶ No se extiende el presente trabajo a la jurisprudencia administrativa, esto es, a aquella emanada de C.G.R. (art. 6 L. 10.336/64), no obstante el interesante desarrollo que ella ha tenido, particularmente frente a lo que ella denomina "invalidación" de los a.a. (extinción por razones de legalidad, y no de oportunidad, en cuyo caso se trata de una revocación y procede, según dice, una justa indemnización frente a la limitación a los derechos de terceros), puesto que partiendo de la premisa que dicha potestad invalidatoria no tiene límites para ser ejercida en lo que respecta a los posibles derechos adquiridos por los particulares ya que normas elementales de un Estado de Derecho impedirían adquirirlos al amparo de la violación de preceptos constitucionales, legales o reglamentarios (D. 89.271/66), ha llegado últimamente a decir que "Gran parte de la doctrina, basada fundamentalmente en los más elementales principios de seguridad jurídica —fin esencial del Derecho— reconoce como límites naturales de la potestad administrativa de invalidación, entre otros, el transcurso del tiempo y la consolidación de situaciones determinadas, concepto este último que enmarca tanto a la prescripción adquisitiva de los derechos creados por las decisiones administrativas, cuanto el agotamiento o consecución de los efectos derivados de ellas, a la vez que aparece dirigida a proteger la buena fe de los administrados, que han actuado en la certeza que una medida suprema que ha regido sin observaciones por un lapso más que suficiente —27 años en este caso— es regular. En otros términos, el tiempo extingue la potestad invalidatoria de la Autoridad como lo reconociera el Dictamen 22.221 (1967) de la Contraloría General, posteriormente reiterado por numerosos pronunciamientos de este Organismo" (D. 18.317/73). Vid., también nota 1.

¹⁷ AC 3 (1976), art. 2; Auto-Acordado de la C.S. sobre tramitación del recurso de protección de garantías constitucionales, de fecha 29.3.77 (D.O. 2.4.77), y art. 20, CP 1980. Sobre el mismo, EDUARDO SOTO-KLOSS, *El recurso de protección*, cit.

inc. 3 CP, no obstante que, en ciertos casos¹⁸, y es importante consignarlo, nuestros jueces han emitido un criterio diverso, anomalía que creemos se debe a una falta de sistematización al respecto.

Pero es mejor apreciar, brevemente, los principales fallos recaídos sobre el particular.

En *Aída Cerro Saavedra*, se plantea el caso de una egresada de la Universidad de Concepción, quien, una vez que ya había cumplido todos los requisitos para titularse, es expulsada de la Universidad por haber participado en desórdenes de carácter político¹⁹.

Ante tal acto, la afectada recurre de protección, toda vez que entiende lesionado su derecho de propiedad para obtener el título profesional de que era acreedora, y ello a raíz de un acto de la autoridad universitaria carente de fundamentos.

El tribunal, en sus considerandos 16 y 21, hace hincapié que la afectada efectivamente había cumplido con los requisitos necesarios para exigir su título, precisando que "este derecho se habrá traducido respecto de la amparada en el título profesional que, a la sazón, está en condiciones de obtener". Y más adelante dictamina que la sanción "impide a la recurrente obtener su título profesional, no obstante haber cumplido con todos los requisitos reglamentarios pertinentes" (consid. 26), y, en consecuencia, "en relación con el derecho de propiedad, sea éste respecto de un título profesional o de cualquier otra índole, no existe, durante la vigencia de un estado de emergencia, precepto alguno, en relación con la Ley de Seguridad Interior del Estado, que faculte limitar la entrega del título profesional a un egresado de universidades reconocidas por el país, cuando se ha cumplido con todos los requisitos reglamentarios" (consid. 12, in fine).

*Rojas Bascur*²⁰ nos muestra un caso relacionado con el anterior, y en donde también la afectada por una expulsión decretada por la autoridad universitaria recurre de protección por considerar que tal medida lesiona su derecho de propiedad sobre un bien incorporal suyo²¹.

Frente a la incidencia, el tribunal se encarga primeramente de determinar que los hechos que justificaron tal medida no están suficientemente acreditados²², lo que la convierte en un acto ilegal, y que ello atenta contra el legítimo ejercicio de un derecho, como es el de propiedad. De allí que considera la sanción como antijurídica, pues la priva de su propiedad, toda vez que "las calificaciones de los alumnos son suyas y una vez obtenidas no pueden ser desposeídos del derecho que tienen para lograr con ellas el título universitario, salvo las facultades del Rector ejercidas reglamentariamente" (consid. 5 letra b)).

Pero no se limita a ello este fallo, sino que, contrariamente a lo lacónica que generalmente es la argumentación de nuestros jueces, se encarga, en el caso, de hacer una advertencia general, al declamar que un derecho no puede ser

¹⁸ Y tal como se verá en RP "Prat Echaurren" y "Blanca Núñez".

¹⁹ C. Ap. Concepción (13.10.80), C.S. (28.10.80), RDJ, t. 77 (1980), II.2, 178-180.

²⁰ C. Ap. Concepción (31.10.80), C.S. (25.11.80), RDJ, t. 76 (1980), II.2, 109-111.

²¹ Aun cuando no siempre han sido considerados como derechos propiamente tales, y por ello susceptibles de amparo judicial. Ver nota 10.

²² Esto es, carece de motivos que la justifiquen.

desconocido por la autoridad, pues ello conllevaría "un germen de equivocidad al resto de los alumnos de la Universidad respecto de su posición de tales, con miras a forjarse un futuro cierto"²³.

Muy interesante también es *La Valdivia Ltda.*²⁴, en que se trata de una empresa que había importado 20 toneladas de carne congelada desde Argentina, por un valor de US\$ 100.000, la que llega al país el día 21 de abril de 1981, después de haber cumplido con todas las autorizaciones y requisitos legales y reglamentarios (del Banco Central, Servicio Nacional de Salud, Servicio Agrícola y Ganadero, y pago de los respectivos impuestos).

No obstante, con posterioridad, el SAG revoca la autorización, ya que el frigorífico argentino que actuaba como exportador, al momento de faenar las carnes, no estaba inscrito en el registro del Servicio Nacional Sanitario Argentino, lo cual constituía un requisito necesario para este tipo de operaciones de acuerdo a un Convenio suscrito entre ambos países a fin de evitar enfermedades (virus) al público consumidor; infracción que se comprueba después que la carne ya estaba en Chile. En consecuencia, según este organismo, la autorización otorgada primitivamente era "inválida", por lo que se le imponía a la empresa la obligación de "reexportar" las carnes.

Esta vez el tribunal, haciendo gala de su sagacidad interpretativa, en resguardo de los derechos de los particulares, declara que tal reexportación no es procedente, puesto que las carnes "son chilenas", conforme al art. 16 de la Ordenanza General de Aduanas, al "estar consumada su tramitación fiscal" con el pago de los impuestos y derechos por parte de la afectada; en todo caso, dice el fallo, el SAG pretendería que se efectuara una verdadera exportación de los productos.

Y tampoco ello es procedente, en tanto que una vez cumplidos los requisitos exigidos por la Ordenanza, los productos quedan a la libre disposición de los interesados; que, por eso mismo, la empresa adquirió un derecho, y la autoridad no la puede obligar a celebrar un contrato de exportación con terceros, pues ello depende de la libre voluntad de las partes, la que no se ha manifestado (consid. 9).

En consecuencia, la reexportación "atenta contra la garantía constitucional que resguarda el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales, por cuanto de llevarse a efecto la reexportación ordenada, sin contarse, según se ha visto en el recurso, con la voluntad del actual dueño de la carne, se le estaría privando de su goce sin cumplirse con las exigencias establecidas en los incisos 2 y 3 de ese precepto" (consid. 10), refiriéndose al art. 19, N° 24 CP.

*Supermercados Almac S.A.*²⁵ también presenta el caso de la revocación de una autorización administrativa fundada en un error descubierto con posterioridad a su notificación a los interesados.

En este caso, la empresa solicita a la Municipalidad de Las Condes autorización para construir un nuevo establecimiento, que una vez cumplidos todos

²³ Es decir, el tribunal aborda con toda precisión la cuestión controvertida, al confirmar la estabilidad de los actos que gobiernan las relaciones entre el individuo y la autoridad (universitaria en este caso), pues de lo contrario ellos no serían "jurídicos", llamados a establecer un orden en dichos vínculos.

²⁴ C. Ap. Santiago (28.5.81) RDJ, t. 78 (1981), II, sec. V, 132-138.

²⁵ C. Ap. Santiago (2.8.78), C.S. (24.10.78) Fallos del Mes 239, 288-296.

los requisitos legales, le fue concedida, y en tal virtud, inicia efectivamente su construcción.

Con posterioridad, el MINVU informa a Almac S.A., que ha solicitado ante el juez de policía local la nulidad de la referida autorización por haber sido extendida en contravención al Derecho vigente, particularmente al art. 59 de la Ordenanza Local que otorgaba al sector un destino "exclusivamente residencial" y ordenándole la paralización de las construcciones iniciadas.

La empresa, considerando amagado su legítimo derecho de propiedad, ocurre de protección ante el tribunal correspondiente, el que dice que "la edificación para que fue autorizado el recurrente no se ha ejecutado en contravención al Plano Regulador de la Comuna de Las Condes. En consecuencia, es arbitraria la resolución del (MINVU) que ordena la paralización de la obra, porque la recurrente usó legalmente de las facultades de su derecho de dominio y, por lo mismo, debe acogerse el Recurso de Protección..." (consid. 11).

Apelado el fallo, la CS se encarga de advertir, primeramente, que la afectada había cumplido con todos los requisitos legales para obtener el permiso (consid. 4), antecedente éste que será determinante para acoger en definitiva la acción planteada.

En efecto, si bien no discurre claramente sobre la idea que el permiso otorgado era un a.a que generaba un derecho incorporal en el patrimonio de la sociedad —a.a que ya había desplegado todos sus efectos—, y con un criterio civilista más que publicista como correspondía aplicar²⁶, la Corte señala que "... ese permiso lo pidió el recurrente en su calidad de propietario del terreno en que se iba a realizar la construcción... y siendo así, no hizo más que ejercitar la facultad de gozar del mencionado derecho, atribución que, protegida por el inciso 2º del Nº 26, artículo 1 del Acta Constitucional 3, al ser perturbada por la orden de paralización para continuar edificando...", debe ser amparada judicialmente.

No obstante, la conclusión parece ser suficientemente clara: una limitación al dominio no puede tener su origen en un a.a, cualquiera que sea su fundamento.

Igualmente importante es el RP *Igdiá Meza Muñoz*²⁷, la cual había adquirido el dominio sobre el arrendamiento de un puesto en el Mercado Municipal de Concepción, en conformidad a las leyes y reglamentos vigentes, y en cuya virtud también obtuvo "autorización" de la Municipalidad para subarrendar a terceros, "bien incorporal suyo", reconocido por el Decreto Municipal Nº 85 de 10.12.1980.

No obstante, con posterioridad, y a través del Decreto Nº 241 de 23.4.1981, el Alcalde de Concepción "deja sin efecto" el contrato de arriendo con la ocurrente, y "anula" la autorización para subarrendar, atendido un error de hecho advertido con posterioridad, cual era la persona que había adquirido el local en subasta pública.

²⁶ Vid., arts. 4, 13 y 547 del Código Civil. Y que tal normativa civil no cabe aplicar a las relaciones entre la autoridad y los individuos —puesto que ella rige relaciones basadas en la conmutatividad entre personas equiordenadas, y no en la distributividad, como es el criterio de igualdad que cabe aplicar a quien gobierna la comunidad política— lo confirma actualmente el art. 19 Nº 21 CP 1980, al imponer que sólo cuando el Estado y sus organismos participan en actividades empresariales pueden regirse por la legislación común, previa autorización de una ley de quórum calificado.

²⁷ C.S. (2.7.81) Fallos del Mes 272, 266-268.

La CS, conociendo del recurso, que se fundaba en el derecho de propiedad lesionado a la Sra. Igidia Meza, en su considerando 6º dice que "al anular en él el Decreto Alcaldicio N° 85, de 10 de diciembre de 1981, mediante el cual se autorizaba a la nombrada Igidia Meza para transferir el expresado arrendamiento... cometió un acto ilegal y arbitrario al conculcar el dominio de la recurrente sobre un bien incorporal suyo", a fuerza de lo cual acoge la acción.

Y estos "errores" que llevan a la Administración a revocar sus decisiones después que ya han desplegado sus efectos con respecto a los particulares beneficiados son rigurosamente analizados en RP *Becerra Cuadra* ²⁸.

El recurrente Sr. Becerra importa un vehículo a través del Banco del Trabajo, que actuaba por delegación del Banco Central, quien confecciona un primer informe de importación, dando cuenta que esa operación se acogería al Decreto de Hacienda N° 158, letra a). Consultado el Banco Central, éste sólo le hace reparos formales, ante lo cual el Banco del Trabajo hace un nuevo informe —con fecha 1º.12.81—, eliminando esta vez toda referencia al Decreto 158.

Este informe de importación se presenta al Agente de Aduanas respectivo, quien elabora la declaración de importación, enviándose los antecedentes a la Aduana de Valparaíso, donde se acogió a tramitación con fecha 3.12.1981 (N° 118.166), y se siguió con los trámites de aforo y liquidación; esa mismo día el Sr. Becerra paga los derechos e impuestos aduaneros correspondientes.

No obstante, y como lo habrá advertido el lector atento, que el procedimiento ya estaba afinado, posteriormente, el Banco Central solicita al Despachador le remita copia del informe de importación de Aduanas, pues se habría extendido mal, ya que la camioneta amparada era de carga útil inferior a 5.000 k.

Ante esta irregularidad, al entender del servicio, el Agente de Aduanas pone esto en conocimiento del Director Regional de Aduanas de la V Región, quien por Resolución N° 1.078, de 5.3.82, "deja sin efecto" la declaración de importación y dispone la entrega del vehículo.

En abril del mismo año, el afectado solicita reconsideración al Director, la que en definitiva es denegada, toda vez que la mercadería era de importación prohibida, por lo que la declaración de importación no pudo ser admitida a tramitación, conforme al DFL 3-2.345 en su art. 3º.

Ante esta situación el afectado recurre de protección ya que considera lesionado su derecho de dominio, aduciendo que "la facultad revocatoria del art. 32 del DFL antes mencionado, no pudo ejecutarla el Director Regional de Aduana cuestionado cuando el vehículo estaba desaduanado por obra del pago de los derechos e impuestos causados, amén de que, conforme al art. 6 de la Ley 16.101, una vez aprobada la correspondiente solicitud de importación —cuya tramitación corresponde por lo demás al Banco Central de Chile quien en este caso actuó por delegación en el Banco del Trabajo— ella no pudo ser revocada, y teniendo en cuenta, asimismo, que la facultad que compete al Servicio de Aduanas, de acuerdo al art. 1º del Decreto de Hacienda, DFL 329, dice relación únicamente con su intervención en el tráfico internacional para los efectos de la

²⁸ C. Ap. Valparaíso (15.7.82); C.S. (5.8.82) Fallos del Mes 285, 309-314. Sobre este mismo problema de errores administrativos que posteriormente se pretende hacer pesar sobre los particulares, se ha pronunciado nuestra C.S. en RP Mitsui Chilena Comercial Ltda. c/. Director Regional de Aduanas V Región, RDJ, t. 78 (1981), II, sec. V, 83-90, especialmente consids. 9º y 11º.

recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otras que determinan las leyes, pero no tiene competencia en el comercio exterior para impedir u obstaculizar la nacionalización de mercaderías”.

Si se atiende a cuanto dice el recurrente, obvio es concluir que aduce, en el fondo, el cumplimiento de todos los requisitos legales y reglamentarios para adquirir el dominio sobre la camioneta, lo que importa un límite al poder para revocar la declaración de importación, pues habiéndose incorporado a su patrimonio, el ejercicio de dicha potestad era extemporánea.

Y el tribunal, en este litigio, no tarda en precisar, inmediatamente en su considerando 1º, su naturaleza exacta, al decir: “Que en el caso a que se refiere la situación de hecho pormenorizada en lo expositivo es necesario determinar si, a través de la legislación especial vigente sobre la materia, se ha producido o no lo que la doctrina denomina ‘cosa juzgada administrativa’²⁹, instituto que obviamente descansa en la necesidad de una certeza de los derechos adquiridos sobre la base de una resolución o actuación de alguno de los organismos del Estado”.

Por una parte, continúa el fallo, es cierto que el recurrente había cumplido con todos los requisitos exigibles al efecto, lo que concluyó con los respectivos pagos efectuados por él, pero también es cierto que la camioneta no se podía importar, ya que era usada y tenía un peso de menos de 5.000 k de carga útil, lo que contraviene al D.L. 2.629, de 10.5.1979, modificatorio del D.L. 1.239, de 1975, Estatuto Automotriz.

Pero es incuestionable, en el criterio de los sentenciadores, que el recurrente exhibe un derecho de dominio, cual es la inscripción del vehículo en el Registro de Vehículos Motorizados del Conservador de Bienes Raíces de Valparaíso, y ello sin perjuicio de considerar, además, el hecho ya señalado que había cumplido fielmente con todos y cada uno de los requisitos que se le había exigido, “lo que pone en evidencia que aquella declaración de importación legalizada se encuentra cumplida, convalidando el error en que incurrió el delegado del Banco Central al extender el informe respectivo de importación y el segundo error consistente en admitirse a tramitación, por el Servicio de Aduanas, la declaración de importación que posteriormente fue legalizada”³⁰, como señala el considerando 3º.

Pero, se pregunta el tribunal, ¿tenía el acto revocatorio (Res. 1.028) su fundamento en el art. 32 del Reglamento de Operaciones Aduaneras (DFL 3-2.345)?

Considerando 5º: “Que examinada la disposición señalada se advierte que contiene dos premisas: a) no puede enmendarse ni rectificarse la declaración

²⁹ Aun cuando el término empleado por los sentenciadores no es todo lo exacto que pudiera pedirse, precisa, no obstante, en forma muy clara la idea.

³⁰ En realidad creemos que no se trata de una “convalidación”, la que consiste en una “institución jurídico-administrativa por medio de la cual el superior jerárquico hace suyo lo resuelto por un subalterno, ordenando que se obedezca como acto legítimo”, como ha dicho C.G.R. en dictámenes 13.592/71, 20.888/70 y 63.312/69, y no obstante cuando dispone claramente el art. 7, inc. 3º CP, que sanciona al a.a. viciado con la nulidad “insanable”, como ha dicho nuestra C.S. en RP MARTÍNEZ Y MOREL (ver nota 6), lo que se ve confirmado por los arts. 139, inc. 2 y 235, letra b) del DFL 338, de 1960, en que expresamente el mismo texto legal le da validez a las actuaciones del funcionario de hecho. De lo que se trata en el caso en comentario es simplemente de reconocer la intangibilidad de los derechos adquiridos, aun a través de un a.a. viciado en su origen.

de importación una vez que ha sido aceptada a trámite; b) asimismo, no puede dejársela sin efecto —sobre la base inicial propuesta en dicho artículo, de haber sido aceptada a trámite. No obstante, en este segundo caso, puede dejársela sin efecto, lo que equivale a su anulación, en el caso que 'legal y reglamentariamente no haya debido ser aceptada', que es precisamente la hipótesis de hecho ventilada”.

Consid. 6º: “Que la disposición comentada no indica plazo dentro de la cual pueda ser dejada sin efecto, en la hipótesis que ella misma produce, circunstancia que bien podría llevar a pensar —con la ayuda de la máxima jurídica que donde la ley no distingue no es lícito al hombre distinguir— que puede anularse aquella declaración de importación en cualquier momento; sin embargo, tal conclusión no resulta adecuada al caso, tanto porque el proceso administrativo-aduanero se encuentra finiquitado con el retiro de la camioneta desde el ámbito de amparo o custodia de Aduana y, en definitiva, cumplida la actuación iniciada, en dicho Servicio, con la inscripción de dominio en el Registro de Vehículos Motorizados como, asimismo, por el razonamiento que se propone en seguida”.

Consid. 7º: (Después de examinar la legislación vigente) . . . “la oportunidad que tuvo el Director recurrido para anular o dejar sin efecto la declaración de importación fue el aforo de la camioneta, que debió practicarse y del cual surgió la liquidación . . . Como en esta etapa de la tramitación no fue dejada sin efecto la declaración de importación . . ., ella progresó en sus trámites y se la legalizó, actuación administrativa que da cuenta de su aprobación definitiva por parte del Servicio de Aduanas”.

Y, dice el consid. 8º, que conforme al art. 40 del Reglamento señalado, “una vez legalizadas las declaraciones éstas no pueden ser modificadas por autoridad alguna”.

De ahí entonces que concluya el fallo que las Resoluciones 1.078 y 2.187 (de incautación) son doblemente abusivas, habida consideración que se deja sin efecto ilegalmente la declaración de importación, y que anulan la legalización Nº 179.896, “que ha cobrado valor de cosa juzgada ante él mismo (Director Regional de Aduanas, V Región) dejándose tan sólo subsistente el giro comprobante de pago de gravámenes aduaneros para restituir su valor al afectado, a pesar que la facultad contenida en el artículo 32 del Reglamento de Operaciones Aduaneras ni siquiera era suficiente para anular la primera”, como concluye el consid. 10º de la sentencia definitiva.

Las conclusiones del fallo recién transcrito no pueden dejar de sorprender a quienes no se han adentrado suficientemente en los nuevos giros que ha tomado el Derecho Administrativo en los últimos tiempos, particularmente en lo referente al estudio de los límites de la prerrogativa estatal frente a los derechos de los ciudadanos, y ello no obstante que nuestro Derecho positivo (art. 1º, inc. 4 y art. 5º CP) juega claramente a favor de los segundos en la alternativa de un choque entre ambos.

Y esta es la concepción que acoge la Corte en *Becerra Cuadra*, confirmando que aún en el evento que el a.a correspondiente haya sido emitido irregularmente —en contravención al Derecho vigente sobre la materia—, y que ello no es obra de la mala fe del administrado sino que producto de una deficiencia de la propia Administración, si ha desplegado todos sus efectos, y ellos se han traducido en un derecho incorporado al patrimonio del individuo, estos efectos —se concluye— devienen en intangibles, estables, a menos que medie la correspondiente expropiación, por lo que no cabe ya a la misma autoridad emisora dejarlos sin efecto, a razón de cualquier motivo que se invoque para justificarlo.

No corrió la misma suerte, sin embargo, el RP *Blanca Núñez vda. de Hormazábal con Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado*³¹.

La recurrente expresa a la Corte que ella es montepiada de dicha Caja, montepío que percibe en su calidad de cónyuge sobreviviente de Benito Hormazábal Sanhueza, ex imponente jubilado, fallecido el 17 de enero de 1961, y añade que el instituto previsional le ha disminuido en un 48% su pensión, pues hasta octubre de 1981, su pensión era de \$ 8.135,17 mensuales y que ahora sólo percibe \$ 3.934,05 mensuales, descuento que vulneraría las disposiciones del D.L. 2.444 sobre revalorización de pensiones. Entre otros derechos que considera amagados, invoca el art. 19 N° 24 CP.

Al informar el recurso la Caja, expone que los descuentos se deben a una normalización y reducción de dicha pensión por un error cometido al aplicar el D.L. 2.444. El art. 4° de dicho D.L. distingue entre dos tipos de pensiones: el inc. 1° se refiere a las pensiones ordinarias y el inc. 2° a las causadas por pensionados que reajustaban sus pensiones en relación a las rentas en actividad. La revalorización se hace en forma diferente en cada uno de estos casos. Al principio se estimó que la pensión de la recurrente era una pensión ordinaria, regida por el art. 4, inc. 1°, y se le aplicó la regla relativa a dichas pensiones. Después se vio que era de las llamadas "perseguidoras", regidas por su inc. 2°, aplicándosele, en consecuencia, esta última norma.

De ahí que estime la recurrida que no ha cometido acto ilegal o arbitrario alguno, sino que se ha limitado a hacer una rectificación, subsanando así un "error de cálculo". Pide el rechazo del recurso pues éste sólo ampara a la propiedad válidamente adquirida y ésta no lo ha sido, ya que se basaba en un error. Por lo tanto, sólo habría adquirido la propiedad si hubiese transcurrido el tiempo de prescripción de 5 años que es el que establece el Código Civil en su art. 2515³².

Y el fallo, sin mayores deliberaciones, ni considerar que el error, en este caso, no era imputable de modo alguno a la recurrente, sino precisamente a la institución previsional, declara: "Que en lo que atañe al derecho de propiedad en sus diversas especies, contemplado en el N° 24 del art. 19 de la Constitución aludida, éste está establecido para resguardar los derechos legítimamente adquiridos y no para proteger una situación que tenía la recurrente por error, ya que se trataría de una pensión perseguidora, de acuerdo con el informe del Vicepresidente de la Caja y a la cual se le puso término antes que los derechos de la Caja a pedir la restitución de lo que se le había otorgado erróneamente hubieren prescrito".

A nuestro entender, sin embargo, los sentenciadores deberían haber considerado que no cabía a la Caja ordenar la devolución de las sumas percibidas "indebidamente" por la afectada, ya que:

³¹ RDJ, t. 79 (1982), II, sec. V, 21-26.

³² La Caja hace mención en su informe al dictamen 22.221 de C.G.R., de 1967, en que se establece que la autoridad administrativa se encuentra en la obligación de invalidar los actos emitidos con violación de las normas legales preestablecidas, con el límite que los derechos estatutarios se hayan extinguido por prescripción de acuerdo al art. 2515 del Código Civil, o sea, 5 años. En este caso, se dice, el derecho a exigir la restitución que tiene el órgano previsional no se ha extinguido.

— dichas sumas le fueron pagadas en virtud de un acto que toda persona debe considerar legítimo³³;

— que el error, en este caso, no es imputable a la afectada, la que se encuentra de buena fe (máxime si no ha podido participar en la elaboración del acto), sino que es producto de un mal funcionamiento del órgano recurrido;

— que estas rectificaciones no pueden, en caso alguno, tener un efecto retroactivo, pues tal posibilidad le está vedada a toda norma jurídica, en aras a la estabilidad en las relaciones entre los particulares y la Administración³⁴; y

— que la afectada había adquirido el dominio sobre estas sumas, en conformidad a las reglas de la prescripción del art. 2508 del Código Civil, toda vez que por recaer la materia sobre bienes muebles, se exige solamente el lapso de dos años. Más que un problema de prescripción extintiva, el caso versa sobre uno de prescripción adquisitiva por parte de un tercero de buena fe.

En consecuencia, es cierto que la Administración está obligada a enmendar sus errores, pero no en desmedro de los derechos adquiridos al amparo de sus propias decisiones por parte de terceros, actos que deben ser considerados legítimos. Y más aún, esta rectificación sólo puede tener efectos para el futuro, de allí que es cierto que el plazo del art. 2515 del Código Civil invocado por la Caja no estaba vencido, pero este lapso sólo es hábil para modificar la pensión a futuro, pero no con efecto retroactivo, como se ha hecho, ya que ahí debe considerarse la prescripción adquisitiva que operó a favor de la recurrente.

La Administración tiene un plazo de 5 años para rectificar sus errores, conforme al art. 2515 citado, pero sólo para el futuro, no retroactivamente, ya que en ese caso, de haber generado el acto derechos incorporados a un Estatuto Personal, éstos estarían tutelados por la prescripción adquisitiva del art. 2508 del Código Civil, y, en consecuencia, por la garantía constitucional del art. 19 N° 24.

Bastante lacónico, por último, es el caso *Prat Echaurren con Municipalidad de Santiago*, reclamo de ilegalidad³⁵ que incide en la revocación, por parte de la autoridad comunal, de una autorización otorgada con anterioridad, y ello, nuevamente, a raíz de un error en las circunstancias de hecho de la medida.

En efecto, el pasaje Obispo Villarroel es un pasaje particular constituido por el Convento San Agustín dentro de lo que era su propiedad, para servir tanto al edificio El Mayorazgo —construido por el mismo Convento— como para ser utilizado por éste para abrir locales y calles hacia él. Por acuerdo de los mismos comuneros se decidió dar al pasaje un uso exclusivo para peatones.

Sin embargo, por Decreto de Alcaldía N° 636, de 7 de julio de 1977, se autorizó para que dicho pasaje se usara como destino de establecimiento de vehículos, y no obstante el acuerdo de los comuneros.

Con posterioridad, y habiéndose advertido el error, la Municipalidad dictó el Decreto N° 212, de 22 de febrero de 1980, cuestionado por el recurrente, en que se deroga el decreto anterior por ilegal, con lo cual, según la Corte, “repone las cosas a su justo estado”, por lo que rechaza el recurso.

³³ Es el hoy discutido problema sobre la presunción de legitimidad de los a.a., puesto que por no existir hasta el momento en nuestro sistema un procedimiento general de elaboración de ellos, que consagre la debida participación de los terceros afectados por la medida, y por estar un tanto restringido el control preventivo que efectúa C.G.R. (Res. 1.050 de 28.8.80), no cabría en realidad atribuirles tal carácter.

³⁴ Sobre la materia, vid. dictámenes de C.G.R. en nota 1.

³⁵ RDJ, t. 78 (1981), II, sec. V, 280-281.

Ahora bien, es claro que la incidencia planteada se origina por un mal funcionamiento por parte de la Municipalidad, al no percatarse de la situación al emitir el primer decreto, con lo cual se comprometería su responsabilidad extracontractual, conforme lo dispone el art. 62, inc. 2 del D.L. 1.289, de 1976, cuestión que, sin embargo, no cabe ventilar a través de un reclamo de ilegalidad.

A pesar de los pocos datos que aporta el fallo, creemos de todas maneras que debería haberse mantenido el principio de la intangibilidad de los derechos nacidos al amparo de un a.a, aún en el supuesto de ser ilegítimo.

III. CONCLUSIONES

Conforme a todo lo dicho, podemos extraer algunas conclusiones finales, a saber:

- 1 atendido nuestro ordenamiento fundamental, sólo por Ley se puede limitar el dominio o expropiar un bien;
- 2 los a.a gozan de intangibilidad con respecto a su autor cuando han generado derechos en favor de terceros de buena fe; y
- 3 los tribunales, en ejercicio de sus potestades conservadoras, son los únicos llamados a proteger estos derechos frente al agravio sufrido por un acto u omisión, ilegal o arbitraria, ya venga de otros particulares, ya venga de la mismísima autoridad.