
EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA COMO LÍMITE AL RÉGIMEN DE INVALIDACIÓN ADMINISTRATIVA EN CHILE: ENTRE LA LEGALIDAD Y LA DECISIÓN

Felipe Guerra

Estudiante de Postgrado, Universidad Austral de Chile

Resumen: El presente trabajo indaga en la estrategia de producción de principios que la Contraloría General de Chile ha diseñado, en cuanto como órgano de adjudicación y resolución de controversias entre la Administración y los particulares, para limitar el régimen de invalidación administrativa y dar estabilidad a las situaciones jurídicas creadas por actos administrativos. De esta forma, el problema se plantea en los términos y razones que la doctrina y la jurisprudencia administrativa han dado para conservar aquellas situaciones jurídicas surgidas de actos administrativos antijurídicos y, en consecuencia, preferir la suspensión de la vigencia del ordenamiento jurídico en casos excepcionales, develando el compromiso apócrifo que representa el principio de legalidad de la actuación de la Administración del Estado cuando se enfrenta al interés individual. Se busca indagar en la realidad de la vida jurídica con el objetivo de ofrecer nuevas consideraciones que nos permitan entender la *praxis* jurisprudencial del Órgano Contralor, siguiendo como hilo conductor los argumentos del jurista alemán Carl Schmitt, para comprender el arsenal argumentativo del principio de confianza legítima como límite de construcción jurisprudencial al régimen de invalidación, detectando sus funcionalidades e incoherencias internas, con miras a provocar un análisis más profundo sobre los motivos normativos que lo inspiran.

Palabras clave: Contraloría General de la República; confianza legítima; invalidación; decisión; legalidad.

Cítese como: Guerra, F. (2015) “El principio de confianza legítima como límite al régimen de invalidación en Chile: entre la legalidad y la decisión”, en *Derecho y Crítica Social* 1(1) 41-66. ISSN 0719-5680. Recibido el 14 de abril de 2015, aprobado para publicación el 25 de mayo de 2015. Este manuscrito corresponde parcialmente a la tesis para optar al grado de Magíster en Derecho Público de la Universidad Austral de Chile. Contacto del autor: felipe.guerra.schleef@gmail.com.

THE PRINCIPLE OF LEGITIMATE TRUST AS A LIMIT TO THE REGIME OF INVALIDATION IN CHILE: BETWEEN LEGALITY AND DECISION

Felipe Guerra

Estudiante de Postgrado, Universidad Austral de Chile

Abstract. This paper aims to investigate the strategy of production of principles that the General Comptroller of Chile has designed, in its function of adjudicating disputes between the Administration and private plaintiffs, in order to limit the administrative invalidation system and to give stability to legal situations created by administrative acts. Thus, the problem is presented in the terms and reasons that administrative doctrine and case law have provided to keep those legal situations arising from antijudicial administrative acts and, therefore, to prefer the suspension of the force of law in exceptional cases, revealing the apocryphal compromise that the principle of legality of the actions of administrative agencies represent when confronting individual interests. It is sought to delve into the reality of legal life with the aim of providing new considerations that allow us to understand the jurisprudential praxis of the Comptroller following the arguments of the German jurist Carl Schmitt as a guideline to understand the argumentative arsenal of the principle of legitimate expectations as a jurisprudentially constructed limit to the invalidation regime in Chile, detecting their features and internal inconsistencies, in order to provoke further analysis on the normative reasons that inspire it.

Keywords. General Comptroller of the Republic; legitimate expectation; invalidation; decision; legality.

Cite as follows: Guerra, F. (2015) “El principio de confianza legítima como límite al régimen de invalidación en Chile: entre la legalidad y la decisión”, in *Derecho y Crítica Social* 1(1) 41-66. ISSN 0719-5680. Received on April 14, 2015 and approved for its publication on May 25, 2015. This manuscript forms part of the dissertation written by the author in order to obtain the degree of Master of Public Law at Universidad Austral de Chile. Author contact: felipe.guerra.schleef@gmail.com.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El hecho de que la propia Administración pueda modificar o suprimir sus decisiones anteriores, ya sea por razones de mérito u oportunidad o por motivos de legalidad, genera una tensión con respecto a la estabilidad de los actos administrativos¹. De esta forma, cuando la modificación o derogación de una decisión anterior por parte de la Administración se debe a motivos de mérito u oportunidad -lo que se conoce en nuestro ordenamiento jurídico como potestad revocatoria de la Administración-, la tensión se produce entre el nuevo interés público a la modificación de una situación derivada de una decisión administrativa y la seguridad jurídica del ciudadano al mantenimiento del *statu quo* de la situación jurídica creada por la Administración². Por otro lado, si la modificación o derogación del acto administrativo se debe a que éste es contrario al Derecho, la tensión va a venir dada entre garantizar la estabilidad de las situaciones jurídicas mediante la conservación del acto administrativo que la genera y la vigencia del ordenamiento jurídico en el caso concreto. Esta última tensión es la que nos interesa.

Así, en lo que sigue se indagará en la estrategia de producción principalista que nuestra Contraloría General de la República (en adelante CGR) ha diseñado en el ejercicio de su facultad de dictaminar -que ha operado como un mecanismo adjudicativo³-, para dar estabilidad a las situaciones jurídicas creadas por actos de la Administración del Estado, cuando éstas sean contrarias al propio ordenamiento jurídico.

Pondremos entonces nuestra atención sobre los términos y razones que la doctrina y la jurisprudencia administrativa han dado para conservar aquellas situaciones jurídicas surgidas de actos administrativos antijurídicos y, en consecuencia, preferir la suspensión de la vigencia del ordenamiento jurídico

¹ En este sentido, Moraga (2010) 257.

² En este sentido, Fortes (2006).

³ Cordero (2013).

en casos excepcionales, lo que ha implicado establecer límites no contemplados por el legislador al régimen de invalidación, develando el compromiso apócrifo que representa la idea de Estado de Derecho y, más específicamente, el principio de legalidad de la actuación de la Administración del Estado, sobre los que se sustenta dicho régimen. Esto lleva a aquellos administrativistas que defienden una versión liberal del derecho administrativo a suponer que nuestro ordenamiento jurídico tendría una respuesta para conjugar la estabilidad de las situaciones jurídicas surgidas de actos administrativos antijurídicos con el respeto y vigencia de nuestro Derecho. Lo paradójico de dicha posición –que podríamos considerar ingenuamente garantista-, es que ella consiste en lo que combate, el ejercicio absoluto del poder, entrañando en su *praxis* puro decisionismo, pero organizado para garantizar los intereses individuales frente a los intereses colectivos.

Para sostener nuestro análisis, este ensayo presenta los estudios y discusiones dogmáticas sobre el tema, siguiendo como hilo conductor los argumentos del jurista alemán Carl Schmitt, autor interesado en el fenómeno de la decisión. Se busca indagar en la realidad de la vida jurídica, con el objetivo de ofrecer nuevas consideraciones críticas que nos permitan comprender la *praxis* jurisprudencial del Órgano Contralor. Por esta razón, este estudio no concluye, como es habitual en los análisis dogmáticos de los juristas, con una propuesta de reforma. En lugar de aquello, busca dar un primer paso hacia una comprensión del arsenal argumentativo del cuestionado principio, mostrando sus incoherencias internas, con miras a provocar un análisis más profundo sobre los motivos normativos que lo inspiran.

II. LA INVALIDACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. NATURALEZA JURÍDICA Y LÍMITES

El origen y construcción de un régimen de invalidación en Chile puede ser rastreado en la jurisprudencia administrativa y doctrina nacional de la segunda mitad del siglo pasado. Para la doctrina y jurisprudencia de los años 50', el fundamento del reconocimiento del deber de la Administración de

expulsar un acto propio por ser contrario a derecho, era una consecuencia de los principios del Estado de Derecho en el orden administrativo y operaba como una declaración de ilegalidad del acto. Esto se expresa claramente en la posición sostenida en esta época por la Contraloría General de la República, el Consejo de Defensa del Estado, y la Corte Suprema, que estimaban que la invalidación de los actos administrativos procedía siempre, aun en aquellos casos en que el acto otorgaba derechos patrimoniales, dado que el acto invalidado por adolecer de un vicio era incapaz de crear derechos⁴.

Con la promulgación de la Ley N° 19.880, *que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado* (en adelante LBPA), el 22 de septiembre de 2003, se reguló por el legislador, entre otras cosas, la facultad-deber de la Administración para invalidar sus actos contrarios a Derecho. Se trata, como es frecuente en el caso de las instituciones de Derecho Público, del reconocimiento positivo de una institución de creación e impulso jurisprudencial y doctrinal, la cual venía desarrollándose en nuestro ordenamiento desde mediados del siglo pasado, y había sido tomada del Derecho comparado. Así, a partir de la dictación de la mencionada ley, se zanján de manera definitiva las discusiones anteriores sobre la existencia legal y constitucionalidad del reconocimiento de un régimen general de invalidación en nuestro ordenamiento jurídico⁵.

De esta forma, la actual configuración general del régimen de invalidación en el Derecho Chileno se encuentra desarrollada en la LBPA, en particular en el artículo 53, dentro del Capítulo IV, Párrafo 1º, que se refiere a los principios generales de la revisión de los actos administrativos:

“Artículo 53. Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga

⁴ Ver Olguín (1961) 229ss. Dictámenes N° 41.755/1951, 1.867/1955, 9.561/1958, 13.734/1958, 63.221/1957, 78.900/1958).

⁵ Al respecto, Ferrada (2005) y Millar (2003).

dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.

La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.

El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.”

1. Conceptualización y límites del régimen de invalidación

Si bien parte de la doctrina nacional ha caracterizado la invalidación como una facultad y, a la vez, como un deber de la Administración⁶, lo cierto es que una vez detectado un vicio de ilegalidad en el acto administrativo, como consecuencia de la sujeción de la Administración al principio de juridicidad, ésta se enfrenta al deber de tener que expulsar el acto del ordenamiento jurídico. Por esta razón, resulta equívoco sostener que del régimen de invalidación se deriva, propiamente, una facultad para la Administración. En consecuencia, a partir de la disposición mencionada, podemos definir la potestad invalidatoria como el *deber* de autotutela con que cuenta la Administración Pública, que procede de oficio o a petición de parte, y que consiste en la decisión de ésta por la cual se deja sin efecto un acto administrativo por contravenir el Derecho⁷.

En palabras de Moraga, la invalidación se realiza mediante un “[...] acto de contrario imperio que dicta la Administración como consecuencia de un procedimiento administrativo revisor o impugnatorio y por cuya virtud se anula una medida anterior, que es estimada ilegal y para así restablecer el orden jurídico quebrantado”⁸.

⁶ Ver, Reyes (2002), Bermúdez (2005), Moraga (2010), también sostenido por la CGR en dictámenes N°s 67.420/1969 y 53.290/2004.

⁷ En este sentido, Bermúdez (2005) 84.

⁸ Moraga (2010) 263.

Ahora bien, a diferencia de lo que sucedía antes de la entrada en vigor de la LBPA, donde no estaban claros los límites, naturaleza jurídica o incluso la existencia de un régimen invalidatorio, la actual regulación legal reconoce límites y trámites procedimentales imperativos para el ejercicio de la invalidación. De esta manera, para que la autoridad administrativa pueda invalidar sus actos contrarios a derecho, debe hacerlo “previa audiencia del interesado” y “dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto”⁹, pudiendo ser la invalidación de un acto administrativo total o parcial, en cuyo último caso no se verán afectadas las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. Además, el acto invalidatorio es siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.

Sin perjuicio de esto, a través de una lectura sistemática de la LBPA, es posible detectar otro elemento que opera como límite al ejercicio del deber de invalidación por parte de la Administración: la intensidad de la vulneración del Derecho por el acto administrativo cuestionado (artículo 13). En efecto, es la propia LBPA la que introduce un criterio de valoración o graduación sobre la entidad o, en palabras de la ley, la *esencialidad* del vicio que afecta al acto irregular. De esta forma, la antijuridicidad del acto puede variar, pudiendo tratarse de actos que vulneran la Constitución; de actos dictados en contravención al debido proceso administrativo; o de actos administrativos que contienen omisión de trámites, simples irregularidades o errores formales¹⁰.

2. Fundamento

Como se ha señalado, el régimen de invalidación es una expresión del principio de sujeción total de la actuación de la Administración a la

⁹ Esto sin perjuicio de otras restricciones específicas, como es el caso de la invalidación del acto de nombramiento del funcionario inhábil que ha contemplado la Ley N° 18.575 en su artículo 63. En Millar (2012).

¹⁰ Millar (2012).

Constitución y a las leyes (art. 2 Ley N° 18.575 *Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*)¹¹, que sería una de las consecuencias en el ámbito del Derecho Administrativo de los principios constitucionales y consecuencias orgánicas del moderno Estado burgués de Derecho¹². En efecto, en el Estado de Derecho, la administración debe observar y ajustar su actividad a lo prescrito por el ordenamiento jurídico, y en el caso de no hacerlo su actuación resultará viciada¹³. Esto llevó al Órgano Contralor a afirmar, ya desde los años 1950¹⁴, el deber de la administración de extinguir sus actos antijurídicos, con el propósito de restablecer el imperio de la norma quebrantada, no siendo necesario que la ley señale expresamente dicha obligación, ya que “es de la esencia misma del ordenamiento jurídico administrativo”¹⁵.

¹¹ Ver Millar (2003).

¹² Se ha señalado generalmente que los fundamentos normativos del Estado de Derecho en nuestra actual Constitución Política de la República (CPR) se derivan de los artículos 6 y 7, que contienen, según esta posición, el principio de juridicidad. En este sentido, Reyes (2002) 128ss. y Moraga (2010).

¹³ Olguín (1961) 237.

¹⁴ Así lo sostenía la CGR en el dictamen N° 78.900/1958.

¹⁵ Nuestra actual Constitución, siguiendo la tradición constitucional de la burguesía decimonónica, se asienta sobre el modelo de la moderna Constitución del Estado burgués de Derecho. Como sostiene Schmitt, la Constitución del Estado burgués de Derecho implica una decisión en el sentido de la libertad burguesa (libertad personal, contractual, propiedad privada etc.), de la cual se deducen los dos principios que designan el contenido básico o *esencial* del Estado de Derecho: un *principio de distribución* y un *principio de organización* [Schmitt (2009a) 138]. Sin perjuicio de esto, uno de los aspectos más característicos del Estado burgués de Derecho, es su sentido preciso con respecto al Derecho Administrativo. Como señala Schmitt, solo valdrá como Estado de Derecho aquel en que: no pueda intentarse injerencias en la esfera de libertad individual sino *a base de una ley*; donde toda la actividad del Estado quede comprendida, sin residuos, en una suma de competencias rigurosamente circunscritas y; donde exista una jurisdicción independiente de la Administración (*independencia judicial*). Este último aspecto implica la sujeción total de la Administración al control de la jurisdicción (*ibidem*), siendo una nota distintiva del Estado burgués de Derecho respecto de las otras formas de Estado y conformaciones

3. Efecto del acto invalidatorio

Como ya afirmamos, la invalidación es un tipo de anulación que se concreta mediante la dictación de un acto de contrario imperio que dicta la Administración, en virtud del cual se deja sin efecto un acto anterior que se encuentra viciado. Así, la naturaleza jurídica del acto invalidatorio es meramente declarativo de ilegalidad, produciendo el efecto *ex tunc* propio de las anulaciones, dado que se limitaría a verificar la ineptitud de otro acto para producir efectos válidos¹⁶. Esto, como consecuencia del examen de derecho que realiza la Administración respecto de un acto suyo, donde sólo constata un vicio que el acto ya tiene.

La naturaleza declarativa del acto invalidatorio tiene implicancias con respecto a los efectos retroactivos que éste produce, lo que implica un límite a la letra del artículo 52 de la LBPA, que señala que “[l]os actos administrativos no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros”.

Así, resulta útil realizar un cotejo entre la regulación que realiza la LBPA del régimen invalidatorio y la potestad revocatoria, donde la modificación o derogación de una decisión anterior por parte de la Administración se debe a motivos de mérito u oportunidad¹⁷. En efecto, el artículo 61 inciso 2º de la LBPA, señala:

“La revocación no procederá en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente;
- b) Cuando la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos; o

jurisdiccionales previas, al punto de ser considerada actualmente como un verdadero principio del Derecho Administrativo [Ferrada (2007)].

¹⁶ Millar (2003).

¹⁷ Bermúdez (2005) y Millar (2012).

c) Cuando, por su naturaleza, la regulación legal del acto impida que sean dejados sin efecto”.

Como se aprecia, en el caso de la revocación, la ley establece expresamente la limitación al ejercicio de la potestad revocatoria por parte de la Administración de aquellos actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente. En este sentido, el legislador buscó deliberadamente darle estabilidad a aquellas situaciones jurídicas derivadas de actos administrativos declarativos y creadores de derechos, exigiendo, sin embargo, el deber de que éstos sean adquiridos legítimamente.

Lo anterior explica la ausencia del reconocimiento de una limitación como ésta por parte del legislador al deber de invalidar actos administrativos antijurídicos, toda vez que, como consecuencia del fundamento del régimen invalidatorio, nunca se podrían derivar derechos adquiridos legítimamente de un acto ilegal. Por otra parte, si la ley reconoce a los órganos de la Administración el deber de declarar la invalidez de sus propios actos sin otras limitaciones que las expresamente contempladas, es porque el legislador estimó que en esta materia no rigen otras limitaciones, más aún si se considera el principio de legalidad y la plena sujeción de la actuación de la Administración al ordenamiento jurídico como expresiones del ideal Estado de Derecho¹⁸.

Sin embargo, la doctrina y jurisprudencia chilena han elaborado límites a dicha potestad en atención al *valor* de la situación jurídica creada por el acto contrario a derecho, en otras palabras, mediante la creación de principios. Este es el caso del principio de conservación elaborado en el sistema jurídico español y los efectos limitantes del principio de confianza legítima desarrollados en la doctrina y jurisprudencia alemana¹⁹, el cual ha sido recibido en nuestro país en la jurisprudencia administrativa de la CGR²⁰.

¹⁸ En este sentido, Millar (2008) 281.

¹⁹ La primera referencia al principio de protección a la confianza legítima en el ámbito de la invalidación o revocación de actos administrativos ilegales, fue en la jurisprudencia del *Oberverwaltungsgericht* de Berlín, en el denominado “caso de la viuda de Berlín”, donde aparece como *Vertrauensschutzprinzip*. A partir de aquella decisión, dicho principio se

III. LA FUNCIÓN ADJUDICATIVA DE LA CONTRALORÍA

El principio de la confianza legítima como límite al régimen de invalidación en el caso chileno, ha sido una construcción jurisprudencial de la CGR²¹ a

extendió al Derecho Comunitario Europeo y a los diversos ordenamientos jurídicos nacionales de Europa. Al poco tiempo, su uso no continuó expandiéndose en el ámbito de la invalidación de los actos administrativos y comenzó a concentrarse su aplicación como límite a la aplicación retroactiva de las modificaciones de la legislación, cuando un administrado, actuando de buena fe, le perjudicaba un cambio normativo respecto del cual no había tenido la posibilidad de prepararse. Paralelamente a esta tendencia en el viejo continente, la aplicación de este principio comenzó a concentrarse respecto a la procedencia de acciones indemnizatorias por los perjuicios económicos causados a agentes que actuaron en el mercado con la confianza de estar cumpliendo con las regulaciones vigentes. En este sentido ver, Letelier (2014). Para un análisis sobre la aplicación del principio de confianza legítima como límite al ejercicio de la potestad legislativa en nuestro país, ver Ponce de León (2014).

²⁰ Bermúdez (2005) y Millar (2012).

²¹ Para un análisis de la evolución institucional de la CGR como contralor jurídico de la Administración del Estado en Chile, ver Cordero (2010); en el mismo sentido, Cordero (2007). Como señala Cordero (2010), debido a las contingencias políticas e históricas que vivió nuestro país durante el siglo XX, este órgano fue cumpliendo paulatinamente una función jurisdiccional en la resolución de conflictos entre la Administración y administrados, operando como un órgano adjudicativo. Esto “[...] ocurrió en el contexto de dos restricciones que es importante tener en cuenta para explicar la evolución del control público administrativo: (a) la ausencia de implementación legislativa de los Tribunales Contenciosos administrativos; (b) la ausencia de un órgano que garantizara la supremacía constitucional, cosa que solo fue posible en la reforma constitucional del año 1970” (179-180). Para un análisis histórico detallado sobre la ausencia de implementación legislativa de los Tribunales Contenciosos administrativos, ver Bordalí & Ferrada Borquez (2008); y Faúndez (2011) 125ss. Aun así, el conflicto no se agudizó sino hasta la década del 60, cuando se produce un cuestionamiento radical de las bases institucionales de lo que se ha denominado como el “Estado de Compromiso” (1938-1967) [Gómez (2006)] y, particularmente, con la puesta en marcha del programa de la Unidad Popular, que supuso una fuerte intervención administrativa en la economía. Esto provocó un vuelco por parte de los administrados hacia este órgano, principalmente propietarios agrícolas, industriales, propietarios de establecimientos educacionales que buscaban garantizar sus derechos propietarios frente a la Administración [Soto (2009) 677-678]. La culminación de la relevancia de la CGR para nuestro Derecho Político y Administrativo, es el reconocimiento que realiza la Constitución de 1980 de ésta como *órgano autónomo de rango*

propósito de su función de dictaminar, que, como se ha afirmado, sería donde el Órgano Contralor ha identificado “[...] su función de interpretar las normas administrativas mediante informes jurídicos obligatorios para los servicios fiscalizados, con un sistema de precedentes obligatorios y con la previsibilidad de la actuación administrativa”²². En efecto, como se ha demostrado, a partir de las exiguas referencias que hace la ley de esta facultad, el Órgano Contralor Chileno ha desempeñado una función articuladora de disposiciones administrativas, buscando ordenar la regulación administrativa, garantizar la vigencia efectiva del principio de legalidad y la supremacía constitucional en la actuación de la Administración²³.

Esto ha llevado a la CGR a desarrollar una práctica jurisprudencial a partir de decisiones contenidas en dictámenes, siendo estos los “únicos medios”²⁴ que se pueden hacer valer como jurisprudencia administrativa en las materias que le competen²⁵, además de ser obligatorios para los órganos y funcionarios sometidos a su control²⁶. Así, a partir “[d]el efecto obligatorio se construye para la jurisprudencia administrativa la característica de precedente vinculante de ella, siendo quizás la consecuencia más gravitante”²⁷. De esta manera:

constitucional, la que además le reserva un capítulo completo en su texto [en este sentido, Cordero (2007) 50]. En consecuencia, el reconocimiento de la CGR como *órgano autónomo de rango constitucional*, representa la configuración de una *garantía institucional* específica de los derechos subjetivos y el principio de legalidad Administrativa [Schmitt (2012a) 198].

²² Millar (2012) 420. El fundamento normativo de la facultad de dictaminar o informar de Órgano Contralor es el artículo 6° del Decreto N° 2.421 de 10 de julio de 1964, *que fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República* (LOCGR).

²³ Cordero (2010).

²⁴ Artículo 6 LOCGR.

²⁵ En este sentido, Cordero (2010) 170. Artículo 6 inciso final de la LOCGR.

²⁶ Artículo 19 LOCGR.

²⁷ Cordero (2010) 171.

“[L]os dictámenes de la Contraloría General no solo tienen el carácter de obligatorios para el caso concreto a que se refieren, sino que también respecto de todas aquellas situaciones que se encuadren dentro del contexto del dictamen de que se trate, por lo que, como se evidencia, son de aplicación general”²⁸.

Lo anterior, además, ha permitido elaborar un “[...] conjunto de criterios y principios aplicables a la función pública, en materias derechamente no legisladas”²⁹. Así, “[...] en nuestro sistema la Administración no solo está sujeta al derecho que dice el juez, una vez que sus actos han nacido a la vida del derecho, sino también al derecho que dice la Contraloría”³⁰. Esto ha permitido sostener que la CGR está cumpliendo un rol “cuasi jurisdiccional”³¹.

En efecto, la CGR mediante el ejercicio de su facultad de informar la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que rigen a la Administración, termina fijando el alcance y sentido de las normas del derecho administrativo. Sin embargo, esto resultar bastante cuestionable a la luz de la restricción a la que está sujeta esta facultad, toda vez que, como señala su propia ley orgánica constitucional, la CGR tiene prohibido intervenir y dictaminar en

“[...] asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, que son de la competencia del Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que, con respecto a materias judiciales, reconoce esta ley al Contralor”³².

²⁸ Cordero (2010) 170

²⁹ Ver Millar (2012) 420-421. Dictamen N° 61.817/2006

³⁰ Cordero (2013) 262.

³¹ Cordero (2013) 256-272.

³² Artículo 6 inciso 3° de la LOCGR.

Sin embargo, la función articuladora de disposiciones administrativas se ha producido a partir de una práctica casuística y asignativa de situaciones jurídicas concretas frente a conflictos entre administrados y Administración. Así, a partir de esta práctica se ha configurado paulatinamente un foro de solución de controversias entre los particulares y la Administración Pública, transformando al dictamen en un medio de declaratoria de ilegalidad o constitucionalidad de un acto administrativo de carácter obligatorio para los órganos de la Administración. Esto le ha permitido a la CGR:

“[C]onsagrar un modelo que sobrepasa al control de legalidad objetivo, para ir transformándose progresivamente en un control subjetivo de tutela con consecuencias claramente adjudicativas. La justicia administrativa comenzó, entonces, a ejercerse progresivamente a través de la jurisprudencia administrativa”³³.

El particular desarrollo de la facultad de dictaminar de la CGR, nos demuestra cómo la adjudicación implica la realización de dos funciones simultáneas: la articulación de normas y la resolución de disputas.³⁴ Siendo un ejemplo de que el diseño de un patrón para la solución a un problema jurisdiccional mono-funcional, que aisle la articulación de normas de la resolución de controversias, igualmente termina por imponer una tensión sobre ambas funciones de la adjudicación y las reagrupa.

IV. EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA COMO LÍMITE A LA INVALIDACIÓN

Es a través de este particular medio asignativo que el Órgano Contralor ha hecho mención al principio de protección de la confianza legítima. Se trata de un principio que, si bien ha desempeñado un papel fundamental en la

³³ Cordero (2010) 184.

³⁴ Cover (1981) 643-646. Como sostiene el autor, “[t]ime and again one component of the jurisdictional array has been manipulated either for the purpose of resolving sordid controversies or for the purpose of polishing up shining truths with negative consequences in the other areas.” (646).

jurisprudencia de la CGR en materia de invalidación, no ha sido definido, ni menos conceptualizado por el propio Órgano Contralor y la doctrina especializada, recurriéndose a elaboraciones circulares al identificar su contenido a partir de sus efectos: la seguridad de que se mantendrán los actos en los que se sustentan situaciones jurídicas de los particulares que se relacionan con la Administración, cuando éstos han generado una confianza que amerita ser protegida³⁵. De esta forma, se trata de un principio que se vincula a la doctrina iusprivatista de los actos propios, en virtud del cual se entendería que existe una permanencia en la regulación y aplicación del ordenamiento jurídico por parte de la Administración que ha venido actuando de una determinada manera, y de la cual se espera lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias similares³⁶.

Así las cosas, y como se ha destacado, en el ámbito de los actos ilegales de la Administración, el mencionado principio no ha sido objeto de un desarrollo coherente y ordenado por parte de la CGR, respondiendo su aplicación a pronunciamientos recaídos en situaciones concretas, y donde aparece como referencia a otros principios tradicionales, como son la protección de la buena fe³⁷, de la seguridad jurídica, de presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad del acto administrativo³⁸, la propiedad, o, derechamente, el

³⁵ Millar (2008) 298.

³⁶ Bermúdez (2005) 84-85.

³⁷ La imposición de límites a los efectos de la invalidación basados en la buena fe ya se observa en la segunda mitad del siglo XX en un sector de la doctrina, y devendría como consecuencia de la aplicación de las normas sobre la prescripción civil en el ámbito del Derecho Público. Para esta doctrina el interés por la intangibilidad de los efectos de los actos de la Administración que se han consolidado por el transcurso del tiempo es tan poderoso como la defensa del Estado de Derecho. Ver Olgún (1961).

³⁸ Como ha señalado la CGR, el principio de presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad del acto administrativo, consagrado en el artículo 3° de la LBPA, tiene el efecto de producir la seguridad en los administrados que obran al amparo de un acto administrativo de que éste es legal, razón por la cual, si se llegara a detectar un vicio con posterioridad, no se podría afectar las situaciones jurídicas y derechos adquiridos

Estado de Derecho, no siendo, en consecuencia, “[...] un principio específico a partir del que se puedan deducir consecuencias concretas”³⁹ y “[...] sin que el órgano de control se pronuncie acerca de un fundamento normativo a partir del cual sea posible su aplicación en nuestro ordenamiento jurídico”⁴⁰.

De esta forma, como observa Millar, se trata de un principio que limita el deber de invalidar un acto, operando no solo para garantizar derechos adquiridos, sino también extendiéndose a las meras expectativas, situaciones no comprendidas por la protección constitucional del derecho de propiedad⁴¹. Por otra parte, las implicancias y efectos del principio de confianza legítima en relación con la invalidación son bastante confusas⁴², siendo aplicado en algunos casos como límite al deber y ejercicio de la facultad legal de la Administración de invalidar actos propios y, en consecuencia, haciendo improcedente la invalidación⁴³. En otras ocasiones, si bien no ha impedido la invalidación, y se le ha reconocido eficacia *ex tunc*, se invoca para moderar las consecuencias de sus efectos⁴⁴. Además, por otra parte, su aplicación ha servido para restringir los efectos temporales *ex tunc* del acto administrativo que declara su nulidad, dejando subsistentes las actuaciones viciadas, aun cuando medie un vicio de gran entidad⁴⁵.

consolidados al amparo del acto antijurídico. Esto ha tenido particular aplicación en el ámbito regulatorio de la construcción, lo que lo vuelve bastante problemático, abriendo vías de hecho para que los particulares violen sus deberes legales y reglamentarios en un ámbito delicado como es el desarrollo urbano. Véase Dictámenes N°s 39.670/1996; 7.742/2000; 12.272/2002; 24.337/2002; y 15.657/2004.

³⁹ Millar (2012) 421.

⁴⁰ *Ibidem* 423. En términos similares Letelier (2014) 619ss.

⁴¹ Millar (2012).

⁴² Millar (2012) 421-423.

⁴³ Dictámenes N°s 7.348/2008 y 7.430/2012.

⁴⁴ Dictamen N° 47.532/2005.

⁴⁵ Dictámenes N°s 54.179/2004, y 53.290/2004.

Finalmente, destacan casos en los que, si bien se invoca el principio, las situaciones de hecho involucradas coinciden con los presupuestos contemplados por el legislador como límites a la invalidación⁴⁶.

V. CONSIDERACIONES FINALES: ¿DE QUÉ MANERA EL DERECHO ADMINISTRATIVO CHILENO CONJUGA LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD DE LAS SITUACIONES JURÍDICAS CON EL RESPETO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO?

Como se ha expuesto, la CGR ha obstaculizado o graduado el deber de la Administración para perseguir la anulación de aquellos actos suyos contrarios a derecho, mediante una construcción principalista que no ha sido objeto de una fundamentación y sin desarrollar sus alcances, implicaciones y requisitos, dependiendo éstos de las situaciones concretas en las que es aplicado⁴⁷. Lo anterior ha llevado a dos reacciones opuestas en la doctrina: 1) quienes han amparado la construcción del principio al corregir omisiones legislativas en materia de invalidación y; 2) aquellos que se manifiestan escépticos y cautos sobre las implicancias que tiene la construcción jurisprudencial del principio en esta materia no legislada.

De esta forma, en el sector de la doctrina que ha amparado la construcción del principio de la confianza legítima por parte de la CGR, defendiendo su aplicación al corregir supuestas omisiones en las que se habría incurrido al legislar el régimen de invalidación, encontramos a Bermúdez, quien señala que:

“[F]rente a las posibilidades de invalidación, atendidos el interés público y la intangibilidad del principio de juridicidad, debe oponerse un principio de protección de la confianza que el ciudadano ha depositado en la Administración. En efecto, la Administración Pública interviene cada vez de forma más intensa en la vida en sociedad y hace más dependiente al

⁴⁶ Dictámenes N°s 16.238/2007, 32.357/2006, 7.941/2006, y 73.224/2011.

⁴⁷ Millar (2012).

particular de la dictación de actos administrativos que le sean favorables. Por su parte, el ciudadano confía en que las relaciones jurídico-administrativas que han nacido producto de dicha intervención deben ser mantenidas mientras no exista un cambio de circunstancias⁴⁸.

Se trata de una posición que sustenta el cuestionado principio en el valor que presta la seguridad jurídica para la confianza en los mercados, lo que supone una concepción liberal-individualista, desconfiada y garantista del Derecho Administrativo, sirviendo éste tanto para conservar el *statu quo* de aquellas situación jurídicas creadas por la Administración, ya sean derechos adquiridos o meras expectativas, así como de “escudo” a los administrados frente a los poderes de la Administración⁴⁹.

Por otra parte, otro sector de la doctrina, reconociendo las ventajas que el principio implica desde la óptica de la protección de los particulares como límite a la actuación administrativa o como configurador de supuestos para la procedencia de la responsabilidad extracontractual del Estado, se manifiesta desconfiado sobre las implicancias que tiene una construcción jurisprudencial del principio en esta materia no legislada. Frente a esto recomiendan una recepción legal expresa y determinación precisa de sus alcances y requisitos⁵⁰ o una reformulación de su ámbito de aplicación, para que, en lugar de aplicarlo como límite a la invalidación de actos administrativos ilegales, funcione como configurador de supuestos de responsabilidad extracontractual del Estado cuando se ha defraudado la confianza individual⁵¹. Esto dado que:

⁴⁸ Bermúdez (2005).

⁴⁹ Bermúdez (2005) 88-89

⁵⁰ En este sentido, Millar (2012).

⁵¹ Letelier (2014). Para Letelier (2014), la principal virtud de proteger la confianza de los administrados mediante un mecanismo de responsabilidad, es que esta es una respuesta restringida para un problema individual, afectando sólo al sujeto que es indemnizado, y no una respuesta general para el mismo problema individual que afecta al sistema jurídico en su totalidad, como la configuración del cuestionado principio como limitación a la

“[A]l no poseer el [...] principio [de confianza legítima] un contenido material determinable y ser sólo un reenvío a otros principios, su imposición puede generar el riesgo de dar por supuesto aquellos otros principios, cuando en verdad la discusión e interpretación de ellos es precisamente el problema de esa conservación.”⁵²

Así, esta posición critica la fabricación *ad hoc* de principios, ya que estos se estructuran, generalmente, sobre la base de expresiones retóricas que todos podríamos compartir, siendo su objetivo primordial “[...] la solución de casos concretos mediante una norma a la medida de la solución a la que se quiere deliberadamente arribar”⁵³. De esta forma, este tipo de procedimientos constructivos a la hora de resolver conflictos, si bien ayuda a los jueces a encontrar justificaciones *ex post* para sus propias decisiones, termina por aumentar la indeterminación *ex ante* del derecho. En efecto, como señala Letelier,

“[...] lo que normalmente se hace para “producir” este tipo de principios es seguir un proceso inductivo, esto es, se observan diversas normas expresas del sistema jurídico infraconstitucional y se busca la *ratio* que resulta común en todas esas normas para luego alzar esa *ratio* común como principio”⁵⁴.

En el caso específico del principio de confianza legítima, este proceso presenta al menos dos graves problemas: una objeción metodológica, debido al sesgo en la selección de normas, que no considera que el “[...] haberse regulado expresamente una situación es precisamente por el hecho de que la misma regla no se aplica en otros casos”⁵⁵ y; una objeción en cuanto a los efectos del principio, toda vez que la fabricación del principio

invalidación (628). Los argumentos que elabora el autor para sostener esto son de tipo igualitarista y lo posicionan desde una versión del positivismo jurídico.

⁵² Letelier (2011) 356.

⁵³ Letelier (2014) 619-620.

⁵⁴ Letelier (2014) 621

⁵⁵ Letelier (2014) 622

de confianza legítima pretende un objeto bastante inmediato y que no es otro que el de limitar el régimen de invalidación, lo que “[...] no puede ser obtenido sin violar las reglas sobre las que se construye el sistema de fuentes jurídicas”⁵⁶.

De esta forma, la variable que explica la estabilidad de aquellas situaciones jurídicas surgidas de actos administrativos contrarios a derecho no puede ser otra que la legalidad, de modo tal que es en la interpretación del significado de esa legalidad donde se puede ver las variables que inciden en la estabilidad de actos ilegales. Así, para esta posición, el problema radica en definir la existencia de un determinado principio dentro del ordenamiento jurídico, ya que, al encontrarnos al límite de la legitimación democrática del sistema jurídico estatal, se debiera realizar un riguroso examen de los procedimientos de creación y aplicación de éstos⁵⁷.

Ahora bien, ambas posiciones, con algunas diferencias, asumen las consecuencias e implicancias tras la idea de confianza legítima, ya sea que aceptemos que la CGR lo ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico mediante una creación jurisprudencial o que el legislador lo reconozca expresamente. En este sentido, el principio de la confianza legítima es un principio propio de una versión liberal del Derecho Administrativo, toda vez que se sustenta sobre la base de la confianza individual de los administrados, desconociendo la certidumbre colectiva en la vigencia del Derecho y la labor de la Administración en la satisfacción de los intereses públicos⁵⁸. Así, como Marx ya había señalado, la *seguridad* aparece como la reafirmación de la distinción burguesa entre individuo, sociedad y Estado, siendo ésta

“[...] el supremo concepto social de la sociedad burguesa, el concepto del *orden público*: la razón de existir de toda la sociedad es garantizar a cada uno de sus miembros la

⁵⁶ Letelier (2014) 622

⁵⁷ Letelier (2011) 358ss.

⁵⁸ En un sentido similar, el argumento igualitarista de Letelier (2014).

conservación de su persona, de sus derechos y de su propiedad”⁵⁹.

Por esta razón, ninguno de los denominados derechos de libertad, entendidos como derechos subjetivos va

“[...] más allá del hombre egoísta, del hombre como miembro de la sociedad burguesa, es decir del individuo replegado sobre sí mismo, su interés privado y su arbitrio privado, y disociado de la comunidad. Lejos de concebir al hombre como ser a nivel de especie, los derechos humanos presentan la misma vida de la especie, la sociedad como un marco externo a los individuos, como una restricción de su independencia originaria. El único vínculo que los mantiene unidos es la necesidad natural, apetencias e intereses privados, la conservación de su propiedad y de su persona egoísta.”⁶⁰

Este es el sentido específico que adquiere el orden jurídico para aquellos que, frente a la intangibilidad del principio de juridicidad, oponen la intangibilidad del principio de protección de la confianza individual. Esta forma de entender esta garantía resulta paradójica, dado que su fundamento descansa en el privilegio y sobre una frágil y discrecional *autorización* de la *Autoridad*. Así, el mismo acto que “[...] constituye el Estado político realiza a la vez la disolución de la sociedad burguesa en *individuos* independientes, cuya realización es el *derecho* como lo era el *privilegio* entre los hombres de los estamentos y gremios.”⁶¹

En este sentido, lo que la construcción principalista de la CGR implica, en el ejercicio de su facultad de dictaminar, es el establecimiento de un caso excepcional y, en consecuencia, una decisión sobre la propia vigencia del ordenamiento jurídico en el caso concreto. De esta forma, el referido principio, supone una manera de concebir la vigencia del Derecho que, como regla general, está sujeto a la posibilidad de ser suspendido en una

⁵⁹ Marx (2012) 33

⁶⁰ Marx (2012) 33

⁶¹ Marx (2012) 36

situación concreta a favor de los particulares, lo que termina por manifestar el compromiso apócrifo subyacente tras la idea del Estado de Derecho y el desplazamiento a la decisión de una Autoridad que zanje el conflicto en el caso en particular. En consecuencia, quienes ven la construcción jurisprudencial del referido principio como un corrector de las omisiones legislativas al regular la invalidación, tienen que asumir que no habiendo norma de la cual dependa la decisión de un *mediador*, el resultado práctico de ella dependerá del poder de éste, y, como señala Schmitt, si la respuesta “[...] depende del *poder* del mediador, entonces no hay mediación auténtica, sino una decisión *política* más o menos ecuánime.”⁶²

Ahora bien, por su parte, quienes recomiendan una recepción legal expresa y determinación precisa de los alcances y requisitos del principio en cuestión, terminan negando el contenido sustantivo de la decisión en el caso excepcional. En efecto, en el sentido de la crítica de Schmitt al positivismo jurídico, “[l]a tendencia del Estado de derecho a regular lo más a fondo posible el estado de excepción no entraña sino el intento de circunscribir con precisión los casos en que el derecho se suspende *a sí mismo*.”⁶³ De esta forma, el problema continúa siendo el de la decisión, toda vez que, como señala Schmitt, “[...] allí donde se reconocen *principios*, unos junto a otros en plano de igualdad, no se contiene decisión objetiva alguna, ni tampoco auténtica decisión de compromiso, sino envío a un compromiso ulterior, es decir, aplazamiento provisional de la decisión.”⁶⁴ Así, pese a todos estos esfuerzos de normatividad, el Estado de Derecho sigue conteniendo en su interior un elemento específicamente político, un *Estado*, “[p]or eso, no hay ninguna Constitución que sea, puramente y sin residuo, un sistema de normas jurídicas para la protección del individuo frente al Estado.”⁶⁵

⁶² Schmitt (2009a) 144

⁶³ Schmitt (2009b) 19

⁶⁴ Schmitt (2009a) 56

⁶⁵ Schmitt (2009a) 137

En efecto, como incisivamente desnuda Schmitt, el rasgo propio del positivismo radica

“[...] en el interés por la seguridad objetiva, la fijeza y la previsibilidad de lo que vale como objetivamente obligado, ya sea la decisión del legislador, [...] una ley procedente de esa decisión [o] la decisión jurídica previsible procedente de esa ley.”⁶⁶

Sin embargo, “[...] sólo desde el decisionismo puede el positivismo fijar, en un determinado momento y lugar, la cuestión del último fundamento de la norma vigente, sin volver a lo [...] metajurídico.”⁶⁷ De esta forma, “[...]a seguridad, fijeza e inquebrantabilidad que invoca el positivista, en lo referente al aspecto decisionista del positivismo, son en realidad, tan sólo la seguridad, fijeza e inquebrantabilidad de la voluntad cuya decisión soberana hace de la norma una norma vigente.”⁶⁸ En consecuencia, el positivista regresa siempre sobre lo que niega y se contamina inevitablemente con lo que obstinadamente excluyó, ya que, “[s]in el sistema de coordenadas de un orden concreto, el positivismo jurídico no consigue distinguir entre justicia e injusticia, ni entre objetividad y arbitrariedad subjetiva.”⁶⁹

Es así como, y a modo de conclusión, nuestro Derecho Administrativo no tiene *a priori* una respuesta para conjugar los principios de estabilidad de las situaciones jurídicas con el respeto al ordenamiento jurídico, no existiendo un compromiso objetivo tras estos principios jurídicos, y siendo, en consecuencia, el órgano que toma la decisión final el que termina por configurar el caso excepcional en el cual el Derecho se suspenderá. Lo anterior nos confirma la tesis de Schmitt, de que en el caso excepcional “[...] la autoridad demuestra que para crear derecho no necesita tener derecho.”⁷⁰ Esto hace ingenua la propia percepción que para sí tiene

⁶⁶ Schmitt (2012b) 281

⁶⁷ Schmitt (2012b) 283

⁶⁸ Schmitt (2012b) 284

⁶⁹ Schmitt (2012b) 286

⁷⁰ Schmitt (2009b) 18

cualquier forma de garantismo en el ámbito del Derecho Administrativo, ya sea que base sus argumentos en la verdad revelada de los derechos subjetivos o en la sujeción total del poder a la ley. En este sentido, no debiera resultar paradójico que los planteamientos de un autor como Schmitt –intrigado por la naturaleza del poder, lo político y lo jurídico– resulten apropiados para explicar la manera en la que opera un sistema de Derecho Administrativo con sus respectivos controles, como el chileno, donde la decisión de la autoridad crea permanentemente derecho. Lo que debiera resultar paradójico, es que esa forma de creación de derecho sea la manera de producción normativa por excelencia en un sistema jurídico de compromiso liberal como el nuestro, que desconfía de la autoridad. Así, para poder proteger a los administrados de las potestades de la Administración se requiere que la autoridad utilice dichas potestades de la forma más intensa, creando Derecho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bermúdez, J. (2005) “El principio de la confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria”, en *Revista de Derecho XVIII* (2) Universidad Austral de Chile, Valdivia: 83-105.
- Bordalí, A. y J. C. Ferrada (2008). *Estudios de Justicia Administrativa*. Santiago: LegalPublishing y Universidad Austral de Chile.
- Cordero, L. (2007) *El control de la Administración del Estado*. Santiago: Lexisnexis.
- Cordero, L. (2010) “La jurisprudencia administrativa en perspectiva: entre legislador positivo y juez activista”, en *Anuario de Derecho Público*, Universidad Diego Portales, Santiago: 165-188.
- Cordero, L. (2013) “Nulidad y dictaminación de Contraloría: nuevas formas de declaraciones de ilegalidad. Comentario a las sentencias del caso CMPC” en *Anuario de Derecho Público*, Universidad Diego Portales, Santiago: 256-272
- Cover, R. (1981) “The Uses of Jurisdictional Redundancy: Interest, Ideology, and Innovation”, en *William & Mary Law Review XXII* (4): 639-682.

- Faúndez, J. (2011) *Democratización, desarrollo y legalidad. Chile 1831-1973*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Ferrada, J. C. (2005) “Sentencia sobre la potestad invalidatoria de la Administración del Estado” en *Revista de Derecho XVIII* (2), Universidad Austral de Chile, Valdivia: 223-231
- Ferrada, J. (2007) “Los principios estructurales del Derecho Administrativo chileno: un análisis comparativo”, en *Revista de Derecho LXXV* (221-222), Universidad de Concepción: 99-136
- Fortes, A. (2006) “Estudio sobre la revocación de los actos administrativos” en *Revista de Derecho XIX* (1), Universidad Austral de Chile, Valdivia: 149-177
- Gómez, J. (2006) “Democracia versus propiedad privada. Los orígenes político-jurídicos de la dictadura militar chilena” en G. Caetano (comp.) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 171-212.
- Letelier, R. (2011) *Nulidad y restablecimiento en procesos contra normas*. Santiago: Civitas-Thomson Reuters.
- Letelier, R. (2014) “Contra la confianza legítima como límite a la invalidación de los actos administrativos” en *Revista Chilena de Derecho XLI* (2): 609-634.
- Marx, K. (2012) “Sobre La cuestión judía” en *Páginas Malditas. Sobre La cuestión judía y otros textos*. Buenos Aires: Ediciones Anarres.
- Millar, J. (2003) “Potestad invalidatoria en la jurisprudencia nacional. Procedencia, alcance y limitaciones” en *Revista de Derecho XIV* (1), Universidad Austral de Chile, Valdivia: 83-97.
- Millar, J. (2008) *La potestad invalidatoria en el Derecho chileno* (tesis doctoral) Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Santiago, Chile.
- Millar, J. (2012) “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”, en *La Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012)*, Editada en la Unidad de Servicios Gráficos de la Contraloría General de la República, Santiago: 417-430.
- Moraga, C. (2010) *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo VII*. Santiago: Editorial Abeledo Perrot y LegalPublishing.

- Olguín, H. (1961) Extinción de los Actos Administrativos. Revocación, Invalidación y Decaimiento. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Ponce de León, V. (2014) “La problemática invocación a la confianza legítima como límite a la potestad legislativa” en *Estudios Constitucionales*, Año 12 (1), Universidad de Talca, Talca: 429-471.
- Reyes, J. (2002) *Invaldación de los actos administrativos*. Santiago: LexisNexis.
- Schmitt, C. (2009a) *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Alianza Universidad Textos.
- Schmitt, C. (2009b) *Teología Política*. Madrid: Editorial Trotta.
- Schmitt, C. (2012a) “Derechos de libertad y garantías institucionales en la Constitución del Reich” en *Posiciones ante el Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Schmitt, C. (2012b) “Sobre los tres modos de pensar la ciencia jurídica” en *Posiciones ante el Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Soto, E. (2009) *Derecho Administrativo. Temas Fundamentales*. Santiago: LegalPublishing.