

## EL SENTIDO DE LA EXPRESIÓN REVOCACIÓN DE VISADOS, CONTENIDA EN EL DECRETO LEY DE EXTRANJERÍA

Álvaro Delgado Lara

*Profesor, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile*

**Resumen:** El presente trabajo tiene como fin evidenciar que la potestad contemplada y denominada revocación en el Decreto Ley n° 1.094, de 1975, sobre extranjeros en Chile, que permite a la autoridad administrativa eliminar, por sí misma, los visados otorgados a extranjeros que han ingresado o que permanecen en Chile, debe ser entendida en el sentido amplio del vocablo. Es decir como sinónimo de la expresión más genérica de retiro o extinción provocada de los actos administrativos. Esto en razón de que las causales o supuestos que habilitan el ejercicio de tal potestad poseen diversas naturalezas jurídicas. De ahí que es posible hallar supuestos fundados no solo en motivos de oportunidad (lo que sería revocación propiamente tal), sino que también de ilegalidad (invalidación) y sancionatorios (revocación-sanción).

**Palabras clave:** Revocación; Invalidación; Actos Administrativos; Visados; Extranjeros.

Cítese como: Delgado, A. (2018) “El sentido de la expresión revocación de visados, contenida en el Decreto Ley de Extranjería”, en *Derecho y Crítica Social* 4(1) 1-31. ISSN 0719-5680. Recibido el 27 de junio de 2018, aprobado para su publicación el 7 de agosto de 2018. Contacto del autor correspondiente: [alvaro.delgado17@gmail.com](mailto:alvaro.delgado17@gmail.com). Este trabajo se inserta dentro de mi tesis doctoral que se encuentra en actual desarrollo en la Universidad de Córdoba (España)

---

# THE MEANING OF THE EXPRESSION ‘VISA REVOCATION’ OF THE CHILEAN IMMIGRATION ACT

Álvaro Delgado Lara

*Profesor, Universidad Bernardo O’Higgins, Chile*

**Summary:** The aim of this article is to show that the powers of revocation, foreseen in of Decree-Law n° 1.094, of 1975, on foreigners in Chile, that allows the administrative authority to eliminate the visas granted to foreigners who have entered or who remain in Chile, must be understood in a broad sense. That is to say, as a synonym of the more generic expression of withdrawal or extinction of administrative acts. This is because the causes that enable the exercise of such power have different legal natures. Therefore, it is possible to find situations founded not only for reasons of opportunity (which would be the revocation as such), but also for illegality (invalidation) and sanctions (revocation-sanction).

**Keywords:** Revocation; Invalidation; Administrative acts; Visas; Foreigners.

Cite as follows: Delgado, A. (2018) “El sentido de la expresión revocación de visados, contenida en el Decreto Ley de Extranjería”, in *Derecho y Crítica Social* 4(1) 1-31. ISSN 0719-5680. Received on June 27, 2018 and approved for its publication on August 7, 2018. Corresponding author contact: alvaro.delgado17@gmail.com. This paper is part of my doctoral dissertation that is in current development at the University of Córdoba (Spain).

## I. INTRODUCCIÓN

En el último tiempo la migración es el centro del debate en varios lugares del orbe, pero esto no es un acontecimiento exclusivamente contemporáneo, sino que por el contrario es una realidad que ha acompañado a la humanidad desde los tiempos más remotos desde que se tenga memoria<sup>1</sup>. Un aspecto relevante de la migración es que a medida que los grupos humanos se han asentado en un territorio, se apropian del mismo y luego organizados en la forma más moderna, es decir como Estados, se han olvidado de su pasado migrante y se avistan con el poder suficiente para determinar las condiciones bajo las cuales se permite o se rechaza el ingreso y la permanencia dentro de sus fronteras de quienes no son sus nacionales<sup>2</sup>.

Asimismo, ese poder estatal -mejor conocido como soberanía- si bien goza de pleno reconocimiento por parte del derecho internacional<sup>3</sup>, no puede significar arbitrariedad, injusticia, inseguridad jurídica ni cualquier otro desenfreno semejante. Al contrario, aunque suene algo utópico, la soberanía que detenta el Estado debería ejercerse con pleno respeto y en promoción de aquellos derechos fundamentales que emanan de la naturaleza humana de cualquier persona<sup>4</sup>, sea nacional o extranjera.

Así, se vislumbra que la normativa legal existente sobre la materia juega un rol relevante en la búsqueda de ese equilibrio y en la protección de los Derechos

---

<sup>1</sup> Creemos que estas palabras resumen bien la idea que se plantea, a saber: “toda la creación es movimiento. (...) No se entiende la Historia, sin recordar, primero esto: el Hombre está, la Humanidad está, en continuo movimiento (...)” (sic). Hamilton (1948) 112-113.

<sup>2</sup> Díaz (2016) 140.

<sup>3</sup> En efecto, “el derecho internacional reconoce a los Estados ciertas potestades soberanas de control territorial que forman parte del derecho consuetudinario internacional y se consideran el núcleo del Estado-nación moderno. Entre estas facultades se encuentran el control de identidad fronterizo y en el territorio mismo, la prohibición de entrada, las expulsión y restricción de la libertad de los extranjeros durante la incoación de procedimientos de sanción o a la espera de la ejecución de una sanción, entre otras”. Domínguez (2016) 190.

<sup>4</sup> Constitución Política de la República de Chile, Art. 5.

Humanos. Esto porque una legislación bien elaborada, es decir compuesta de normas estructuradas y conformadas de tal manera, que los destinatarios puedan tener certeza y previsión de cómo se aplicarán a situaciones concretas<sup>5</sup>, evidentemente, que contribuye a evitar interpretaciones que den margen a ambigüedades o arbitrariedades. De ahí que estimamos que una legislación coherente con los estándares contemporáneos de los Derechos Humanos no debería solo limitarse a establecer los derechos de rigor, sino que también de determinar y regular adecuadamente las potestades y deberes de los órganos administrativos encargados del control migratorio, de manera que la lectura de tales potestades sean fácilmente comprensibles para los diversos operadores.

Sin embargo, lo cierto es que la regulación legal sobre migración que posee Chile, que está contenida en el Decreto Ley N° 1.094, de 1975 (en adelante el D.L. 1.094), está lejos de ser un cuerpo legal que equilibre correctamente las potestades públicas con los derechos de las personas migrantes. Al contrario, existe consenso doctrinal en indicar que se trata de una normativa dictada en un contexto de quiebre institucional a nivel nacional y en pleno régimen de gobierno militar<sup>6</sup>, cuyo único fin era de dotar a las autoridades administrativas competentes de atribuciones pragmáticas, fundadas principalmente en razones de seguridad nacional, que les permitieran expulsar o impedir el ingreso de extranjeros rápidamente y sin mayores complejidades o restricciones<sup>7</sup>.

Por ello, evidentemente, las normas sobre extranjeros en Chile hoy devienen en inapropiadas y atentatorias a diversos Derechos Humanos y principios

---

<sup>5</sup> Bermejo (2010) 82.

<sup>6</sup> V.g. Escobar (2012).

<sup>7</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia de 4 de julio de 2013, rol N° 2273-2012. Co. 7°.

jurídicos, como el de seguridad jurídica<sup>8</sup> o el debido proceso<sup>9</sup>, por nombrar algunos. De ahí que, como bien lo sostiene Díaz “es imperioso y urgente la actualización de nuestra arcaica legislación sobre migración”<sup>10</sup>.

Con todo, como es conocido, la reformulación legal puede ser lenta y engorrosa, sujeta a diversos trámites y formalidades extenuantes. Razón por la cual se estima que, mientras aquello no acaezca, el aporte que se haga desde la doctrina es extremadamente relevante para la protección de los derechos fundamentales de las personas que sufren el rigor de una legislación anacrónica. En ese sentido, nos interesa analizar un punto que se estima crítico en la normativa legal sobre extranjeros en Chile. Este es aquel relativo a las revocaciones de visados que puede realizar el Ministerio del Interior en virtud de determinadas potestades de revisión. Esto porque dicha revocación, luego, sirve de fundamento para la consecuente decisión administrativa de solicitud de abandono del país, bajo apercibimiento de expulsión<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Recuérdese, la seguridad jurídica es un principio general del derecho que “evoca inmediatamente certeza o certidumbre del derecho, es decir de las reglas y técnicas o instrumentos jurídicos que lo integran de modo que se conozca de antemano el sentido y las formas de su integración y aplicación”. Bermejo (2010) 75.

<sup>9</sup> El debido proceso suele ser definido como “un conjunto de garantías procesales, orgánicas y penales que se manifiestan en la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, en todo tipo de asuntos, contradictorios o no, que se tramitan ante tribunales ordinarios y especiales que ejerzan jurisdicción”. García y Contreras (2014) 245.

<sup>10</sup> “La normativa chilena sobre migración no se encuentra en armonía con los estándares internacionales. Chile como miembro activo de los sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos, a nivel universal (Organización de las Naciones Unidas) y regional (Organización de Estados Americanos), se ha comprometido a la implementación de mecanismos de salvaguarda a estos derechos, por lo que es imperioso y urgente la actualización de nuestra arcaica legislación sobre migración”. Díaz (2016) 140.

<sup>11</sup> En efecto, Bassa y Torres (2015) 114, afirman que “las causales legales de expulsión y prohibición de ingreso, que contempla amplios márgenes para la discrecionalidad administrativa, al fundamentar las sanciones en la protección de bienes jurídicos relevantes para el Estado, tales como la seguridad nacional, el orden público o la seguridad pública, entre otros, pero en ausencia de criterios legales que permitan orientar la ponderación o proporcionalidad en la determinación y aplicación de dichas medidas”.

Hasta ahora, ha acontecido que las personas extranjeras afectadas por decisiones revocatorias de sus permisos para permanecer en Chile, han enfocado sus defensas jurídicas principalmente en la afectación de sus derechos fundamentales<sup>12</sup>. Por su lado, los tribunales han resuelto dichas pretensiones recurriendo además a la invocación de determinados principios y valores jurídicos recogidos en el texto constitucional y tratados internacionales. Todo esto, por lo demás, ha sido muy bien sistematizado por la doctrina constitucionalista<sup>13</sup>. Sin embargo, no ha habido un análisis de la naturaleza jurídica y de los respectivos efectos de las diversas potestades revocatorias que contempla el mencionado D.L. para eliminar visados.

En este contexto, este trabajo pretende colaborar en el asunto, pero ahora desde la hermenéutica jurídica administrativa. Así, se sugiere que la atribución del Ministerio del Interior, para revisar y eliminar visados, que el Art. 67<sup>14</sup> del D.L. 1.094 denomina revocación, consiste en potestades de diversas naturalezas y, por consiguiente, se deben someter a regímenes jurídicos diversos.

En este orden de ideas, se inicia con la interrogante sobre si la potestad que el citado D.L. concede a la autoridad administrativa para eliminar los visados se trata de una revocación en su sentido propio, es decir por motivos de mérito, conveniencia u oportunidad. O, por el contrario, se debe entender

---

<sup>12</sup> V.g. conocida es la Sentencia del Tribunal Constitucional, rol n° 2273-2012, sobre requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por el ciudadano haitiano Daniel Alerte, respecto de los artículos 13, 64 N° 2 y 67 del Decreto Ley N° 1.094, de 1975, que establece normas sobre extranjeros en Chile, en relación a los autos sobre recurso de protección, que conoció la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol N° 21.751-2012.

<sup>13</sup> Así, por ejemplo, se observa que las alegaciones más recurrentes han sido la vulneración al debido proceso en sede administrativa, la reunificación familiar, el interés superior del niño o las existencias de medidas de expulsión arbitrarias, por carecer de fundamento, proporcionalidad o justificación. Véase Henríquez (2018) 1-18.

<sup>14</sup> Art. 67. “Corresponderá al Ministerio del Interior resolver sobre las revocaciones a que se refieren los dos artículos precedentes”.

que el vocablo revocación se emplea en un sentido amplio o sea más afín a la noción más genérica de retiro anticipado de los actos administrativos.

En nuestra opinión, la respuesta se encamina por considerar que el significado de la expresión revocación es un sentido amplio. Esto en razón de que los supuestos establecidos en el D.L. 1.094, que habilitan retirar un visado no son en todos los casos causales de revocación en su sentido estricto. Por lo menos, no en los términos que lo ha entendido la doctrina chilena desde el año 1958, aproximadamente. Ni tampoco en los términos que lo ha recogido la Ley n° 19.880, de 2003, de bases de los procedimientos administrativos (en lo sucesivo LBPA), que en su calidad de regulación cardinal entrega principios y reglas de interpretación que permean todo el sistema de elaboración de los actos administrativos, inclusive a aquellas leyes especiales suficientemente desarrolladas.

En efecto, conforme a un análisis ontológico, se formula que cuando el D.L. 1.094 expresa revocación, se debe interpretar que esta corresponde a la noción de revocación en sentido amplio o mejor conocida por el Derecho Administrativo chileno con la denominación de retiro. Esto, porque -como más adelante se explica- las razones que se contemplan en el D.L. 1.094 para retirar un determinado visado son de diversas naturalezas jurídicas. Es decir pueden ser por motivos de inoportunidad (revocación en su sentido estricto), de ilegalidad (invalidación) o sancionatorios (revocación-sanción), según corresponda.

Asimismo, es necesario evidenciar que la potestad administrativa que el D.L. denomina revocación, en ocasiones, se trate en realidad de una invalidación o una sanción administrativa, no es una cuestión meramente semántica o doctrinal. Al contrario, tal distinción trae aparejado efectos prácticos. Así, por ejemplo, si la autoridad administrativa dispone eliminar un visado por motivos de ilegalidad ésta deberá entender que su actuación se halla sujeta a las reglas contempladas para la invalidación, es decir a aquellas establecidas en el Art. 53 de la LBPA. O si en realidad está revocando un visado en razón de una sanción administrativa, su actuación deberá estar precedida del cumplimiento a las garantías fundamentales propias a las limitaciones al *ius puniendi* del Estado.

Ahora bien y con el fin de sustentar lo expuesto, este trabajo se estructura de la siguiente manera. Primero, se establece que la visación es un acto administrativo y como tal se encuentra regulada supletoriamente por la LBPA. En segundo lugar, se expone sobre la extinción de los actos administrativos y las diversas causales de eliminación que ha adoptado tradicionalmente el Derecho chileno (revocación, invalidación y revocación-sanción). En tercer lugar, se evidencia la diversidad de causales para retirar y eliminar visados que contempla el D.L. 1.094, con lo cual se demuestra que el vocablo revocación debe ser entendido en su sentido amplio. Finalmente, presentamos las respectivas conclusiones.

## **II. EL VISADO, UNA ESPECIE DE ACTO ADMINISTRATIVO.**

### **1. La Ley n° 19.880, de 2003, de Bases del Procedimiento Administrativo y su regulación supletoria del D.L. 1.094.**

De las diversas manifestaciones de la actividad jurídico-formal<sup>15</sup> de la Administración del Estado, una fundamental son los actos administrativos. En el Derecho chileno la elaboración de éstos se encuentra regulada en principio por la propia Constitución Política de la República. Pues esta última, además de establecer los cimientos jurídicos aplicables a las actuaciones de todo órgano del Estado<sup>16</sup>, en ocasiones regula directamente algunas formalidades y efectos de determinados actos administrativos, como son aquellos contenidos en decretos supremos<sup>17</sup>. Pero es la Ley n° 19.880, de 2003, de Bases de los Procedimientos Administrativos (en adelante LBPA), la

---

<sup>15</sup> La actividad jurídico-formal, se expresa a través de cuatro tipos de actividades fundamentales: los actos administrativos, los convenios, los contratos administrativos y la coacción administrativa. Cosculluela (2014) 321.

<sup>16</sup> Silva (2009) 93.

<sup>17</sup> García y Contreras (2014) 65 y 66.



que actualmente sistematiza y regula latamente su elaboración, impugnación o extinción, entre otras cosas<sup>18</sup>.

Es así que al ser los actos administrativos su eje central, no solamente los conceptualiza, sino que también les establece normas generales y supletorias, que si bien subyacen ante disposiciones legales más específicas<sup>19</sup>, igualmente se inmiscuyen en su regulación a través de la aplicación de los principios jurídicos contenidos en su texto y que sirven para interpretar el contenido de las normas especiales.

Ahora bien, aunque cierto sector de la doctrina crítica lo recientemente afirmado, en razón de que les resulta algo contradictorio de que la LBPA sea un cuerpo legal de bases y a la vez posea un carácter supletorio, debido a que consideran que la supletoriedad implicaría desconocer la calidad de ley de bases<sup>20</sup>. A nuestro juicio, la interpretación correcta es la otorgada por la Contraloría General de la República (en adelante CGR), en el sentido de que la LBPA aunque no deroga las reglas especiales anteriores, se aplica igualmente de diversas maneras.

En primer lugar, la LBPA se aplica ante la ausencia total de normas que establezcan un procedimiento especial<sup>21</sup>. En segundo lugar, cuando existe normativa especial, pero esta última deja lagunas legislativas, la LBPA rige

---

<sup>18</sup> Recuérdese que hasta antes de la dictación de la LBPA no existía una ley que tratase de forma sistematizada el acto administrativo. Cordero (2003) 42.

<sup>19</sup> Ley n° 19.880, de 2003, Art. 1°.

<sup>20</sup> Soto (2003) 81 y 82.

<sup>21</sup> Dictamen n° 54.769, de 2012. “(...) considerando que tal Convención no establece la tramitación a que se sujetará la consulta cuya realización exige, corresponde su sometimiento a las disposiciones de la citada ley N° 19.880, cuyos artículos 1° y 2° prevén que deben ajustarse a sus preceptos todos los procedimientos administrativos que desarrollan los órganos de la Administración, salvo que la ley establezca ordenamientos especiales, evento en el cual dicha preceptiva rige con carácter supletorio, criterio que de conformidad con lo manifestado en los dictámenes N° 20.119, de 2006 y 39.348, de 2007, resulta aplicable en la especie, por tratarse de una tramitación exigida por el ordenamiento jurídico sin precisar reglas específicas al efecto.”

complementando tales vacíos<sup>22</sup>. Estas modalidades son lo que la doctrina ha identificado como supletoriedad de primer y segundo grado, respectivamente<sup>23</sup>. Asimismo, existe un tercer grado de supletoriedad de la LBPA, que a nuestro juicio es el más relevante, pues dice relación con la función orientadora que vino a instaurar la LBPA en su condición de tal. En efecto y como bien lo ha asentado la CGR, la LBPA ha consagrado principios sustantivos que no solamente llenan vacíos normativos, sino que además sirven para determinar criterios de interpretación al momento que se aplique

---

<sup>22</sup> Dictamen n° 20.119, de 2006. “(...) En este sentido debe anotarse que con arreglo a lo preceptuado en los artículos 1° y 2° de Ley N° 19.880, y al tenor de lo informado por la jurisprudencia administrativa las disposiciones contenidas en ese texto legal serán aplicables a todos los procedimientos administrativos que llevan a cabo los órganos de la Administración del Estado, salvo que la ley establezca procedimientos especiales, en cuyo evento dicha preceptiva rige con carácter supletorio.

De este modo, los procedimientos administrativos especiales que la ley establece deben regirse por las normas contenidas en el ordenamiento que les da origen, quedando sujetos supletoriamente a las prescripciones de Ley N° 19.880 en aquellos aspectos o materias respecto de las cuales la preceptiva especial no ha previsto regulaciones específicas; (...)

La jurisprudencia administrativa ha puntualizado, además, como presupuesto para la señalada aplicación supletoria el que dicha aplicación sea conciliable con la naturaleza del respectivo procedimiento especial.

Pues bien, en la situación consultada el recurso de reclamación que interesa como también el plazo para interponerlo -regulados en la Ley 19.404- forman parte de un procedimiento administrativo especial, en los términos de la preceptiva de Ley N° 19.880.

Asimismo, el procedimiento aludido no establece qué debe entenderse por "días hábiles" para los efectos de computar el plazo de que se trata.

Por tanto, dado que en este caso se trata de un procedimiento especial encomendado a órganos de la Administración del Estado, en el cual existe un aspecto específico que no ha sido regulado por la normativa que lo rige, es forzoso concluir que debe aplicarse supletoriamente lo que sobre esa materia dispone el inciso primero del artículo 25 de Ley N° 19.880, el cual señala que los plazos de días son de días hábiles y no comprenden, por ser inhábiles, los días sábados, los domingos y los festivos (...)”(sic).

<sup>23</sup> Celis (2016) 88.

las normas especiales<sup>24</sup>. O, en otras palabras, la LBPA “contiene normas principales, que operan como pautas de interpretación o criterios hermenéuticos, informando a nivel de principios una ley de procedimiento administrativo especial”<sup>25</sup>. De lo cual se desprende que a pesar de que la regulación especial sea lo suficientemente completa, el intérprete al momento de aplicar la ley especial, de todas maneras, debe atender a las disposiciones y principios de la LBPA. De ahí, que tanto los vacíos normativos como la interpretación de las normas que actualmente conforman el D.L. 1.094 y de los actos administrativos que se dicten en razón del mismo, se deben entender regulados, complementados e interpretados en conformidad a los principios, garantías y formalidades establecidas en la LBPA.

## 2. El acto administrativo de visación

En el contexto descrito, corresponde determinar si los visados son actos administrativos y por consiguiente se encuentran regulados supletoriamente por la LBPA. Así, de partida, es menester señalar que la doctrina nacional más clásica, previo a la dictación de la LBPA, afirmaba que un acto administrativo era “toda declaración de voluntad general o individual de un órgano administrativo, en función de una potestad administrativa y que tiene por finalidad decidir o emitir juicios sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de particulares”<sup>26</sup>. Pero, actualmente, es el Art. 3°

---

<sup>24</sup> Dictamen n° 32.424, de 2004. “(...) Por otra parte, ley 19.880, además de fijar reglas adjetivas acerca de lo que debe ser un procedimiento administrativo, consagra de modo sustantivo principios jurídicos que rigen en la materia. De esa manera si bien el legislador no dispuso una derogación orgánica de la normativa vigente, que se mantiene, los principios jurídicos aludidos han de considerarse como criterio básico o estándar preferible, en favor de su efectiva realización y en beneficio de los derechos de las personas ante una situación no regulada claramente, sea para los efectos de interpretación de lo existente o de fundamento para nuevas regulaciones (...).”

<sup>25</sup> Celis (2016) 90.

<sup>26</sup> Silva (1995) 21.

de la LBPA el que conceptualiza aquello que debe entenderse por acto administrativo.

“(…) Para efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública.

Los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones.

El decreto supremo es la orden escrita que dicta el Presidente de la República o un Ministro "Por orden del Presidente de la República", sobre asuntos propios de su competencia.

Las resoluciones son los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión.

Constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias.

Las decisiones de los órganos administrativos pluripersonales se denominan acuerdos y se llevan a efecto por medio de resoluciones de la autoridad ejecutiva de la entidad correspondiente (…)

En este orden de ideas, más allá de las diferencias conceptuales que se puedan hallar entre ambas definiciones, la relevancia la encontramos en que, tanto en una como en la otra, se deprenen los elementos esenciales que sirven para identificar a un acto administrativo<sup>27</sup>. Estos son la existencia de una declaración unilateral de voluntad y que la misma emane de una autoridad administrativa en el ejercicio de una potestad prevista por el ordenamiento jurídico. Por ello como bien lo sintetiza la doctrina hispana, en esencia, un acto administrativo es toda “decisión unilateral ejecutoria de la Administración, en la que se concreta el ejercicio de una potestad administrativa”<sup>28</sup>.

Ahora bien, del análisis del D.L. 1.094, se puede observar que en su Art 4º, este dispone que “Los extranjeros podrán ingresar a Chile en calidad de

---

<sup>27</sup> Esto porque cualquier noción que exista sobre acto administrativo en los sistemas jurídicos continentales ha arrancado de la doctrina italiana de Zanobini que las conceptualizó como “qualunque dichiarazione di volontà, di desiderio, di conoscenza, di giudizio, compiuta da un soggetto della pubblica amministrazione nell’esercizio di una potestà amministrativa”. Zanobini (1947) 187.

<sup>28</sup> Cosculluela (2014) 322.

turistas, residentes, residentes oficiales e inmigrantes, de acuerdo con las normas que se indican en los párrafos respectivos de este decreto ley” (*sic*). Luego, en su Art. 5° se establece que el acto por el cual se autoriza a los extranjeros el ingreso o la residencia en el país se le denominará visación y lo define como “el permiso otorgado por la autoridad competente, estampado en un pasaporte válido y que autoriza a su portador para entrar al país y permanecer en él por el tiempo que determine”. De ahí que, en conformidad a los aludidos elementos, la visación evidentemente corresponde a un acto administrativo, pues se trata de un permiso o autorización que otorga en forma unilateral un órgano administrativo en el ejercicio de una potestad pública. Es decir, por medio de aquella actuación jurídica la Administración Pública manifiesta su voluntad de autorizar a un determinado extranjero su ingreso o permanencia en el territorio chileno.

Otro aspecto preeminente es que, conforme al mencionado Art. 5°, el acto administrativo de visación se formaliza o exterioriza con el estampado del respectivo sello institucional en un pasaporte válido. En ese sentido, no atañería afirmar que el acto administrativo de visación, por no tomar la forma de un decreto supremo o una resolución, como lo anuncia el inciso 3° del mencionado artículo<sup>29</sup>, no sea un acto administrativo propiamente tal, o por los menos no uno de aquellos regulados por la LBPA, pues aun cuando esos formatos (decretos supremos o resoluciones) son los más típicos, no son los únicos que un acto administrativo puede adoptar en el ordenamiento jurídico chileno<sup>30</sup>. Por ello, es menester precisar que – aun cuando el documento que sirva para exteriorizar el acto administrativo es relevante, pues este “permite dejar constancia fidedigna de una actuación administrativa, lo que otorga seguridad jurídica al ciudadano, por cuanto da certeza de las actuaciones

---

<sup>29</sup> Ley n° 19.880, de 2003, Art. 3°. “(...) los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones (...)”.

<sup>30</sup> En efecto, la doctrina administrativa se ha encargado de explicitar que existen diversos documentos o envases en los que pueden ir contenidos los actos administrativos. Por ejemplo, otras modalidades recurrentes de formatos en el ordenamiento jurídico chileno son los oficios, las circulares, los certificados o los decretos alcaldicios, por nombrar algunos. Soto (2010) 251 y 252.

administrativas”<sup>31</sup> – no se debe confundir a la visación que es el acto administrativo, con el sello estampado en el pasaporte que es el formato o documento por el cual se exterioriza tal acto administrativo.

En razón de aquello, se debe comprender que el Art. 3° de la LBPA solamente hace una mera enunciación de los formatos más representativos, pero no confecciona un listado taxativo de los mismos. Por ende la LBPA no excluye de su regulación a los visados, sino que al contrario este cuerpo legal resulta aplicable a todo tipo de acto administrativo que implique una decisión en el ejercicio de una potestad pública<sup>32</sup>. Por ende, las visación también se encuentran reguladas por la LBPA en todo aquello que no esté expresamente normado por el D.L. 1.094. O, en caso que sí lo esté, la interpretación de tales normas debe ser conforme a la actual regulación de la LBPA.

### **III. DE LA EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SUS DIVERSAS CAUSALES ADOPTADA POR EL DERECHO CHILENO**

La doctrina ha evidenciado que los actos administrativos pueden extinguirse en forma natural o provocada. Olguín Juárez conceptualiza a la extinción natural como aquella que se produce por el agotamiento del acto y que se caracteriza porque la “eficacia (del acto) se va yendo paulatinamente en el tiempo, en la medida que se van produciendo los efectos previstos y queridos por el órgano emisor”<sup>33</sup>. Es decir, el acto perece porque “se ha dado cumplimiento a su contenido u objeto”<sup>34</sup>. Por ejemplo, esto acontece con aquel acto que autoriza la demolición de alguna obra, el que se extingue naturalmente una vez que el derribamiento se realice. Flores Rivas completa lo anterior y formula que el acto también se extingue naturalmente con la operatividad de una cláusula accesorias, como el plazo o la condición<sup>35</sup>. Esto

---

<sup>31</sup> Moraga (2010) 115.

<sup>32</sup> Cordero (2003) 61.

<sup>33</sup> Olguín (1961) 32. El paréntesis es nuestro.

<sup>34</sup> Bermúdez (2010) 129.

<sup>35</sup> Flores (2016) 192.

ocurre, por ejemplo, con aquel permiso otorgado por una autoridad administrativa para instalar durante la temporada estival algún local de comercio en una playa de mar, el que se extingue naturalmente una vez que comience el otoño.

En cambio, la extinción provocada o anticipada es precisamente lo opuesto a la extinción natural o normal. Porque en esta última la extinción del acto es consecuencia de una nueva declaración de voluntad que decide su eliminación<sup>36</sup>. La extinción provocada de un acto administrativo puede ser clasificada en razón de la naturaleza administrativa o jurisdiccional del órgano que dispone su eliminación, en aquellas obtenidas por vía administrativa y en aquellas obtenidas por la vía judicial, respectivamente<sup>37</sup>.

En la doctrina comparada la eliminación de un acto administrativo provocada en la vía administrativa, cualquiera sea la razón invocada, se le suele denominar revocación<sup>38</sup>. Sin embargo, esa misma doctrina ha precisado que esa noción de revocación, aun cuando es el sentido más amplio que se le puede atribuir a tal vocablo, no es lo más adecuado<sup>39</sup>. Esto porque tal nomenclatura puede inducir a confusión al momento de determinar la variedad específica de extinción que es procedente. Por lo mismo, se prefiere darle a la expresión revocación un sentido estricto o propio que identifica a la extinción de un acto administrativo fundada exclusivamente en motivos de mérito, oportunidad y conveniencia<sup>40</sup>. Así, cuando se emplea el término revocación se entiende que se trata de una causal de extinción distinta a la

---

<sup>36</sup> Olguín (1961) 34.

<sup>37</sup> Corte Suprema, Sentencia de 17 de julio de 2012, rol n° 4120-2012.

<sup>38</sup> García de Enterría & Fernández (2002) 651, por ejemplo, la han conceptualizado como “la retirada definitiva por la Administración de un acto suyo anterior mediante otro de signo contrario”.

<sup>39</sup> Cosculluela (2014) 364.

<sup>40</sup> Bueno & Pizarro (2016) 128.

eliminación fundada en razones de ilegalidad, a la cual la doctrina comparada más erudita prefiere identificar como revisión de oficio<sup>41</sup>.

Por su parte, la doctrina nacional, sin desconocer el sentido amplio del concepto revocación, ha preferido emplear en su lugar el término de retiro<sup>42</sup>, que en nuestra opinión es más idóneo porque evita la mencionada confusión. Asimismo, el Derecho administrativo nacional también nos ha precisado que las causas provocadas para disponer el retiro de los actos administrativos se clasifican de acuerdo a la razón o el motivo que se invoca. Así, si la remoción del acto es por razones de ilegalidad y es efectuada por un nuevo acto de la Administración se denomina invalidación (revisión de oficio según en el aludido Derecho comparado). Pero si la eliminación del acto es por motivos de oportunidad se le ha reservado la designación de revocación<sup>43</sup>.

Ahora bien, la distinción entre invalidación y revocación que explicitamos no es algo antojadizo ni un extranjerismo seguido por la doctrina y jurisprudencia chilena, sino que surge en las Primeras Jornadas Chileno-Uruguayas de Derecho, celebradas en 1958, en la ciudad de Montevideo. En esta, con el fin de unificar el lenguaje doctrinario, se acuerda que la invalidación consistirá en “la acción de retirar la Administración sus actos administrativos antijurídicos (...)”, distinguiéndola de otras variedades de retiro de los actos administrativos como es la revocación. Así este último vocablo se reservará exclusivamente para denominar el retiro de los actos administrativos válidos, pero que se han vuelto inconvenientes o inoportunos<sup>44</sup>.

Posteriormente, dicha terminología se incorporó en la jurisprudencia de la CGR cuando apareció expuesta en su Dictamen n° 89.271, de fecha 22 de noviembre de 1966, en el que se acoge la aludida idea de distinguir entre revocación e invalidación, y en la que se manifestó que esta última solamente procede por causa de ilegalidad, a diferencia de la revocación que procede por

---

<sup>41</sup> Bocanegra (2012) 215. En el mismo sentido, Maurer (2012) 285.

<sup>42</sup> Cfr. Olgún (1961).

<sup>43</sup> Moraga (2010) 256.

<sup>44</sup> Sotos (1989) 476-477.



otras circunstancias como son la pérdida del mérito, conveniencia u oportunidad. En ese sentido, ese primer pronunciamiento administrativo-jurisprudencial definió a la invalidación como “*la extinción de un acto administrativo emitido con violación al derecho objetivo (Constitución, ley, reglamento, etc.)*”<sup>45</sup>. A su vez, determinó que la revocación consiste en la eliminación de un acto administrativo cuando este es “*contrario al interés público en general o específicamente de la entidad emisora del acto*”<sup>46</sup>. Asimismo, cabe destacar que esta distinción entre las expresiones invalidación y revocación fue adoptada rápidamente en Chile, con plena aplicación en la práctica y jerga administrativa<sup>47</sup>, pero sin un sustento normativo de carácter general que las regulara, hasta la dictación de la LBPA que finalmente vino a normalizar tal distinción.

Es así, que la LBPA ha dispuesto expresamente que la invalidación proceda en contra de aquellos actos administrativos que han sido elaborados en contradicción con el Derecho, tal como se desprende de su Art. 53<sup>48</sup>. Es decir actos que adolecen de vicios o ilegalidades invalidantes congénitas. De ahí, que “la potestad invalidatoria puede ser conceptualizada como el poder o facultad de la Administración Pública de volver sobre sus actos propios –ya sea de oficio o a petición de parte–, para revisar y retirar por sí misma actos

---

<sup>45</sup> Dictamen n° 89.271, de 1966.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Así bien lo recuenta Marín (2002) 2, quien manifiesta que por ejemplo “(...) la invalidación en la práctica en Chile fue casi la única vía general de obtener una declaración de ineficacia de los actos administrativos ilegítimos (...)”.

<sup>48</sup> Ley n° 19.880, Art. 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 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”.

administrativos viciados, irregulares o contrarios al ordenamiento jurídico, mediante un acto invalidatorio de signo contrario”<sup>49</sup>.

Respecto a la revocación, ésta no ha sido definida por el Art. 61 de la LBPA<sup>50</sup>. Empero se desprende claramente de su historia legislativa<sup>51</sup> y de una interpretación armónica de ambos preceptos, que si una institución (invalidación) es una eliminación fundada en motivos de ilegalidad congénita, por tanto, la otra (revocación) es por motivos de oportunidad. Así, por ejemplo, se refleja en la reiterada jurisprudencia de la CGR que ha expresado que

*“la revocación consiste en la necesidad de retirar un acto administrativo, que es válido, del ordenamiento jurídico, dejándose sin efecto por la propia autoridad que lo dictó, en consideración a que vulnera el interés público general -esto es, por razones de justicia y no de legalidad-, decisión que, por ende, se funda en razones de mérito, conveniencia u oportunidad, entendiéndose limitada por la consumación de los efectos de aquel o por la existencia de derechos adquiridos (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 2.196, de 1993; 2.641, de 2005, 8.058, de 2009, 35.081, de 2014, y 59.466, de 2015)” (sic)*<sup>52</sup>.

Con todo, hay que sumar una tercera causal provocada de extinción en vía administrativa. Esta es la revocación-sanción. Como su denominación lo indica se trata de una especie de pena o sanción administrativa<sup>53</sup>. Por ello, esta modalidad consiste en una decisión de la Administración Pública de eliminar un determinado acto administrativo válido, pero como castigo para el sujeto beneficiado con el mismo acto y por el hecho de haber incurrido en la

---

<sup>49</sup> Millar (2013) 383.

<sup>50</sup> Ley n° 19.880, Art. 61. “Procedencia. Los actos administrativos podrán ser revocados por el órgano que los hubiere dictado.

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

<sup>51</sup> Biblioteca del Congreso Nacional (2003) 89, 172, 221, 370 y 376.

<sup>52</sup> Dictamen n° 96.610, de 2015.

<sup>53</sup> Bermúdez (2010) 142.

comisión de una determinada conducta ilegal-administrativa tipificada previamente en la ley<sup>54</sup>. De ahí que revocación-sanción se vislumbre como una especie de sanción administrativa y por consiguiente también sea parte de una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado<sup>55</sup> y sujeta a todas las garantías procedimentales<sup>56</sup>, como son el derecho a un debido proceso y la respectiva defensa jurídica<sup>57</sup>, por nombrar algunos. En ese sentido, la revocación por motivos de oportunidad y la revocación-sanción coinciden en que en ambas, el acto retirado ha surgido congénitamente válido, pero por consecuencias posteriores a su elaboración son eliminados. Pero se distinguen entre sí, porque en la revocación-sanción la razón que estimula la destrucción del acto ha sido la comisión de un hecho ilegal-administrativo que ha realizado el sujeto beneficiado con el acto que se extingue. A diferencia de la revocación en sentido propio, en que el sujeto afectado no ha realizado ninguna conducta ilícita, sino lo que ha acontecido es un cambio de parecer de la autoridad administrativa que, ahora, lo califica como inconveniente o inoportuno para la protección del interés público o específico del órgano respectivo.

Por tanto, como se puede percibir, el vocablo revocación es un concepto análogo que admite diversos significados. Uno genérico que se asimila a la noción de retiro y que además engloba a las diversas causales de eliminación en vía administrativa de los actos administrativos. Es decir por razones de ilegalidad, oportunidad y sancionatorios. Otro específico o estricto que solamente identifica al retiro de un acto administrativo válido dispuesto por motivos de mérito, oportunidad o conveniencia. Por lo mismo, la invalidación acontece cuando el acto administrativo se extingue porque adolece de algún vicio o ilegalidad invalidante. La revocación-sanción procede cuando se

---

<sup>54</sup> García de Enterría & Fernández (1999) 159.

<sup>55</sup> García & Contreras (2014) 282.

<sup>56</sup> Nieto (1994) 148 y 149, expresa que la garantía a un debido proceso es natural su surgimiento en materias penales y su extensión al derecho administrativo sancionador. Esto en atención que este último es una de las dos vertientes, junto al derecho penal, del derecho punitivo único del Estado.

<sup>57</sup> Recuérdese que el derecho a la defensa jurídica es “el derecho a solicitar y obtener la intervención de abogado para la defensa de los derechos de las personas”. Evans (1986) 27.

dispone la extinción del acto administrativo como castigo por la comisión de un hecho ilícito administrativo.

#### **IV. SOBRE EL SENTIDO QUE SE LE DEBE DAR A LA EXPRESIÓN REVOCACIÓN CONTENIDA EN EL D.L. 1.094 Y SUS CONSECUENCIAS**

En el contexto de lo descrito, se puede observar que el D.L. 1.094, tratándose de la potestad para eliminar visados, utiliza reiteradamente el vocablo revocación. Esto se puede observar en el Art. 67 que dispone que “corresponderá al Ministerio del Interior resolver sobre las revocaciones a que se refieren los dos artículos precedentes”. Asimismo, ocurre con el Art. 65 que expresa que “deben revocarse los siguientes permisos y autorizaciones (...)” y en el mismo sentido el Art. 66 nuevamente señala que “pueden revocarse los permisos de aquellos extranjeros que (...)”.

Ahora bien, de una interpretación fundada únicamente en la literalidad de los citados preceptos, pareciera que el D.L. 1.094 otorga una potestad única de revisión de los visados, por la cual la Administración Pública podría cancelarlos (en sus palabras: revocarlos) sin atender a la naturaleza jurídica del supuesto que se invoca para tal decisión y, por ende, estaría en principio ajena a toda regulación complementaria sobre la materia (nos referimos a la LBPA). En nuestra opinión, esto no sería la interpretación apropiada. Pues de un análisis pormenorizado de las diversas causales que habilitan “revocar” un visado, se puede observar que poseen naturalezas jurídicas diversas. Así aflora indubitablemente las tres modalidades de eliminación ya explicitadas. Es decir revocación por motivos de oportunidad, revocación como castigo o sanción administrativa e invalidación.

En ese sentido del examen de los Arts. 65 y 66 del D.L. 1.094, se desprenden:

##### **1. Causales por motivos de oportunidad (revocación en su sentido propio).**

Recuérdese que los elementos que caracterizan a la revocación en su sentido estricto o propio son la concurrencia de un acto administrativo válido que se elimina y un cambio en las circunstancias que motivaron su elaboración.

Circunstancias que aunque ajenas a la voluntad del sujeto beneficiado con el acto, generan que, ahora, la Administración Pública considere conveniente disponer su eliminación. Esto por discurrir que la conservación de dicho acto se ha tornado inoportuna o es demeritoria para los intereses generales o el bien común de la sociedad.

En ese sentido, unos supuestos ejemplificadores de la revocación propiamente tal son los contenidos en el Art. 65 n° 3, que dispone que deben revocarse los permisos y autorizaciones contemplados en los numerales 3, 4, 5 y 6 del Art. 15. A saber:

“3.- Los condenados o actualmente procesados por delitos comunes que la ley chilena califique de crímenes y los prófugos de la justicia por delitos no políticos;

4.- Los que no tengan o no puedan ejercer profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social;

5.- Los que sufran enfermedades respecto de las cuales la autoridad sanitaria chilena determine que constituyen causal de impedimento para ingresar al territorio nacional;

6.- Los que hayan sido expulsados u obligados al abandono del país por decreto supremo sin que previamente se haya derogado el respectivo decreto;

(...); y

8.- Los que habiendo incurrido en la comisión de los delitos tipificados en el inciso primero del artículo 68 y en el artículo 69, y a su respecto hubieren prescrito las acciones penales o las penas correspondientes, en su caso, encontrándose fuera del territorio nacional”<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Otros supuestos de revocación por razones de oportunidad están en el Art. 66 en relación al Art. 64 numerales 1, 3 y 4, en inciso final, a saber:

“Artículo 66.- Pueden revocarse los permisos de aquellos extranjeros que, con motivo de actuaciones realizadas o de circunstancias producidas con posterioridad a su ingreso a Chile como turistas o al otorgamiento del permiso o autorización de que son titulares, queden comprendidos en alguno de los casos previstos en el artículo 64”.

Art. 64 “(...) 1.- Los condenados en Chile por crimen o simple delito. En el caso de procesados cuya solicitud sea rechazada, podrá ordenarse su permanencia en el país hasta que recaiga sentencia firme o ejecutoriada en la causa respectiva, debiendo disponerse a su respecto, y por el tiempo que sea necesario, alguna de las medidas legales de control;

3.- Los que durante su residencia en el territorio nacional realicen actos que puedan significar molestias para algún país con el cual Chile mantenga relaciones diplomáticas o para sus gobernantes;

## 2. Causales por motivos de sanción administrativa (revocación-sanción).

Conforme a lo ya expuesto, la revocación-sanción es un mal impuesto por una Administración Pública como consecuencia de una conducta ilegal realizada por el mismo sujeto que es beneficiario del acto que se extingue<sup>59</sup>. Es decir se trata de la comisión de un acto antijurídico-administrativo, típico y culpable<sup>60</sup> en la que el D.L. 1.094 prevé como castigo el retiro o la revocación del acto administrativo de visado. Son ejemplos de estas causales el Art. 65 n ° 1 y 3 del citado D.L. 1.094, que dispone que deben revocarse los permisos y autorizaciones de los extranjeros que con posterioridad a su ingreso a Chile como turistas o al otorgamiento del permiso del que son titulares, realicen actos que queden comprendidos en los números 1 ó 2 del artículo 15. A saber:

“1.- Los que propaguen o fomenten de palabra o por escrito o por cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia, el orden social del país o su sistema de gobierno, los que estén sindicados o tengan reputación de ser agitadores o activistas de tales doctrinas y, en general, los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, la soberanía nacional, la seguridad interior o el orden público del país y los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para el Estado;

2- “Se dediquen al comercio o tráfico ilícito de drogas o armas, al contrabando, al tráfico ilegal de migrantes y trata de personas y, en general, los que ejecuten actos contrarios a la moral o a las buenas costumbres”. Nótese que está redacto en presente, es por tanto una revocación-sanción por la comisión de un hecho típico y antijurídico, que si bien también pueden constituir un ilícito penal, también aquí están tipificados carácter administrativo”<sup>61</sup>.

---

4.- Los que por circunstancias ocurridas con posterioridad a su ingreso a Chile queden comprendidos en los N°s 4 ó 5 del artículo 15;

(...) Asimismo, podrán rechazarse las peticiones por razones de conveniencia o utilidad nacionales”.

<sup>59</sup> García de Enterría & Fernández (1999) 159.

<sup>60</sup> Rebollo & Izquierdo (2016) 211.

<sup>61</sup> Otros supuestos de revocación-sanción es el Art. 66 en relación al Art. 64 numerales 2, 6, 7 y 8, a saber:

### **3. Sobre las causales por motivos de ilegalidad congénita (invalidación).**

Se ha afirmado precedentemente que la potestad invalidatoria se ejerce para eliminar un acto ilegal por la misma Administración que lo ha dictado. Así, el elemento esencial de esta causal es la existencia de un acto viciado en su origen.

En ese sentido, una muestra ejemplificadora de lo afirmado, es el Art. 65 n° 2 del D.L. 1.094, que aun cuando su inciso primero expresa que “deben revocarse” los permisos y autorizaciones otorgados con infracción a lo dispuesto en el Art. 63 n° 3. Vale decir cuando el permiso de entrada ha sido otorgado valiéndose, el extranjero beneficiado por el acto que se extingue, de documentos de ingresos falsificados, adulterados o expedidos a favor de otra persona, no resulta apropiado sostener que se trata de una revocación en su sentido propio ni muchos menos una revocación-sanción<sup>62</sup>. Sino que, al

---

“Artículo 66.- Pueden revocarse los permisos de aquellos extranjeros que, con motivo de actuaciones realizadas o de circunstancias producidas con posterioridad a su ingreso a Chile como turistas o al otorgamiento del permiso o autorización de que son titulares, queden comprendidos en alguno de los casos previstos en el artículo 64”.

Art. 64. “(...) 2.- Los que hagan declaraciones falsas al solicitar la cédula consular, la tarjeta de turismo, el registro, la cédula de identidad, visaciones y sus prórrogas o permanencia definitiva y, en general, al efectuar cualquier gestión ante las autoridades chilenas;

5.- Los que infrinjan las prohibiciones o no cumplan las obligaciones que les impone este decreto ley y su reglamento;

6.- Los que no observen las normas, sobre plazos establecidos en este decreto ley y su reglamento, para impetrar el respectivo beneficio;

7.- Los residentes sujetos a contrato que por su culpa dieran lugar a la terminación del respectivo contrato de trabajo, y

8.- Los que no cumplan con sus obligaciones tributarias. (...)”.

<sup>62</sup> Art. 65. “Deben revocarse los siguientes permisos y autorizaciones:

(...)

2.- Los otorgados en Chile con infracción a lo dispuesto en el artículo 63, y (...)”.

contrario, se observa que la razón por la que se retira el acto administrativo que autorizó a un extranjero ingresar a Chile fue por haber aportado antecedentes falsos al momento de su elaboración, es decir el visado fue elaborado con una infracción a la ley de fondo. Por consiguiente, dicho acto administrativo de visación surgió a la vida del Derecho con una irregularidad de carácter invalidante según el mandato del mismo ordenamiento jurídico.

Otros supuesto de invalidación contemplados bajo la denominación de revocación, son también los contenidos en el Art. 65 n° 1, en relación al Art. 15 n° 7 y Art. 65 n° 3 en relación al Art. 63 n° 1 y 4.

#### **4. Sobre las consecuencias de que la potestad denomina revocación por el D.L. 1.094, en realidad corresponda a potestades de retiro de diversas naturalezas.**

Llegado a este punto, se puede aseverar que aunque el D.L. 1.094 emplee la expresión revocar, en realidad las causas que motivan la eliminación del acto de visación son de diversas índoles y no solamente están circunscritas al sentido propio o restringido de dicho vocablo revocar. Por ende, se debe entender que aquella potestad que se concede a la Administración Pública, en su correcta comprensión, puede ser tanto de invalidación, revocación-sanción o revocación propiamente tal, según sea la naturaleza de la causal que sea invocada<sup>63</sup>.

---

Art. 63. (...)

3.- Los que entren al país valiéndose de documentos de ingresos falsificados o adulterados o expedidos a favor de otra persona, y los que incurran en iguales falsedades con respecto a la documentación de extranjería otorgada en Chile (...)."

<sup>63</sup> Para mayor abundamiento, si es que aún se podría objetar que las normas anteriores no contemplan la referida potestad invalidatoria, suponiendo que el D.L. 1.094 es una norma especial frente a la LBPA que es general. A nuestro juicio, eso no sería correcto, pues hay que un factor adicional con relación al principio sistemático de interpretación de las leyes, es decir en relación a todo el sistema jurídico. Este factor es que hay que considerar que el ordenamiento jurídico chileno ha tratado de ponerse en sintonía con la aludida distinción doctrinal entre revocación e invalidación.



Asimismo, es menester expresar que la determinación efectuada no es únicamente una mera discusión teórica, sino que por el contrario esta tiene consecuencias medulares. En efecto, como bien lo expresa Millar “la invalidación y revocación, no solo difieren en cuanto a las causales, sino que además derivado de aquello, los efectos de cada una son distintos”<sup>64</sup>. Así en la invalidación, su declaración genera efectos *ex tunc*, es decir retroactivos, pues el acto administrativo al haber surgido congénitamente viciado, jamás ha generado efectos válidos y, por lo tanto, cualquier consecuencia producida por el acto viciado debe ser jurídicamente eliminada. Esto es así, porque en la invalidación no estamos ante una revocación del acto, sino ante el

---

De partida así aconteció con la LBPA, tal como lo hemos explicado, pero ya había ocurrido antes. Esto fue cuando la Ley n° 19.653, de 1999, de probidad administrativa, incorporó el nuevo Art. 63 de la Ley n° 18.575, de 1986, General de Bases de la Administración del Estado, que reguló el caso del nombramiento de una persona inhábil como funcionario público. En este sentido, esta última norma trata una situación similar a la estudiada, pues ha dispuesto que la designación de una persona inhábil es nula. Por consiguiente, de constatarse el vicio congénito contenido en el acto administrativo de nombramiento, corresponde que la autoridad administrativa disponga la invalidación del mismo.

En efecto, el Art. 63 de la Ley n° 18.575, señala que “la designación de una persona inhábil será nula. La invalidación no obligará a la restitución de las remuneraciones percibidas por el inhábil, siempre que la inadvertencia de la inhabilidad no le sea imputable.

La nulidad del nombramiento en ningún caso afectará la validez de los actos realizados entre su designación y la fecha en que quede firme la declaración de nulidad. Incurrirá en responsabilidad administrativa todo funcionario que hubiere intervenido en la tramitación de un nombramiento irregular y que por negligencia inexcusable omitiere advertir el vicio que lo invalidaba”.

Por su parte, la jurisprudencia judicial también se ha alineado sobre la materia. Así, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia ha resuelto “que no obstante que la resolución recurrida señala que el acto es revocatorio, no se está en presencia de una revocación, pues no se trataría de una medida tomada por razones de oportunidad o conveniencia, si lo fuera sería absolutamente improcedente; se trata, entonces, de una invalidación por ser contrario a derecho, según la recurrida, y en este caso, y de acuerdo al artículo 53 de la Ley 19.880 de Procedimiento Administrativo, la invalidación es procedente “previa audiencia del interesado”. Sentencia de 6 de octubre de 2011, rol n° 6070-2011. Co. 6°.

<sup>64</sup> Millar (2008) 11.

reconocimiento y declaración de una invalidez preexistente<sup>65</sup>. En cambio, los efectos de la declaración de la revocación por razones de oportunidad son siempre hacia el futuro o *ex nunc*, es decir desde el momento que lo dispone la nueva decisión. Esto, porque el acto revocado, en cambio, si generó efectos plenamente válidos y, por consiguiente, dignos de protección y conservación<sup>66</sup>.

Además, en las ocasiones que en realidad se trata del ejercicio de una potestad de invalidación y, ante el vacío normativo en ese aspecto existente en el citado D.L., corresponde aplicar supletoriamente las normas de la LBPA y en especial aquellas reglas consideradas en el ya citado Art. 53. Vale decir la autoridad administrativa, previo a dictar el acto administrativo declarativo de la invalidez de la visación, como garantía mínima procedimental, deberá recibir en una audiencia al afectado. Audiencia en la que este último podrá efectuar todas las alegaciones que estime pertinente para la defensa de sus derechos. Asimismo, la autoridad administrativa no podrá ejercer esta potestad invalidatoria luego de transcurrido el plazo de dos años desde que se puso en conocimiento del beneficiario la visación<sup>67</sup>. Plazo que ha sido entendido por la CGR como de mera caducidad y no de prescripción, es decir todo el procedimiento administrativo de invalidación debe culminar dentro de los dos años desde que la visación entre en vigencia<sup>68</sup>. Finalmente, la LBPA

---

<sup>65</sup> Cano (2017) 38.

<sup>66</sup> Moraga (2010) 258.

<sup>67</sup> En este sentido, en una situación análoga, la CGR, por ejemplo, ha sostenido que “(...) no procede la invalidación de una patente de alcoholes, en el caso que desde su otorgamiento, aunque erróneo, haya transcurrido el plazo de dos años para invalidar un acto contrario a derecho, según lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880” (Dictamen n° 19.937, de 2010).

<sup>68</sup> “En efecto, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia administrativa contenida, entre otros, en el dictamen N° 52.014, de 1970, ha manifestado que los plazos fatales, como ocurre en aquellos prefijados para el ejercicio de la actuación en estudio, son de caducidad y no de prescripción, por lo cual no pueden interrumpirse ni suspenderse por virtud de la interposición del recurso dentro de su término, porque en la caducidad se atiende solamente al hecho objetivo del transcurso del plazo” (Dictamen n° 18.353, de 2009).

concede al afectado por el acto de invalidación, sin perjuicio de los recursos administrativos de reposición y jerárquico<sup>69</sup>, la posibilidad de ejercer una acción ordinaria ante los tribunales para impugnar el acto administrativo de invalidación, la que ventajosamente para el afectado se tramita conforme al procedimiento sumario.

Por su lado, al asentarse que la revocación, en ocasiones es por razones de oportunidad, la autoridad administrativa deberá considerarse restringida de ejercer su potestad cuando se vislumbre que con su decisión se podría infringir los límites establecidos en el también citado Art. 61 de la LBPA. Sin perjuicio de todas las demás garantías procesales contempladas en la LBPA.

Respecto a la revocación-sanción, aun cuando no es una causal regulada específicamente en la LBPA, por lo menos se debe comprender que su ejercicio por parte de la autoridad administrativa sí implica la elaboración de un nuevo acto administrativo, que en este caso dispone revocar la visación otorgada. En ese sentido, como todo acto administrativo su elaboración también se debe entender sometida plenamente a las reglas y principios establecidos con carácter general de la LBPA. De ahí que el afectado podrá ejercer todos los derechos y exigir todas las garantías consagradas en la LBPA, como por ejemplo la posibilidad de interponer los recursos administrativos de impugnación jerárquico y de reposición contemplados en el Art. 15 de la LBPA o presentar alegaciones y requerir pruebas o ser debidamente representado. Todo ello, sin desmerecer la naturaleza punitiva de la revocación-sanción, que como una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, su ejercicio se debe entender delimitado por las normas y principios propios de esa materia, en especial el derecho a la defensa jurídica, consagrado en el Art. 19 n° 3 de la Constitución Política de la República<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Ley n° 19.880, de 2003, Art. 15.

<sup>70</sup> Explícito es por ejemplo el Dictamen n° 24.733, de 2011, CGR. “Doña (...), solicita un pronunciamiento sobre la procedencia de que, habiendo sido llamada a declarar en la etapa indagatoria en un sumario administrativo, se le haya denegado la posibilidad de haber sido asistida por su abogado durante ese trámite. Ello, por cuanto tales procedimientos se encuentran sujetos al cumplimiento de la garantía del debido proceso contenida en el artículo 19 N° 3 (...). En este sentido, es útil hacer presente que, tal como ha sido indicado

## V. CONCLUSIONES

La visación es una especie de acto administrativo, pues es una decisión unilateral que emana de una autoridad administrativa en el ejercicio de una potestad prevista por el legislador. En ese sentido, los visados se encuentran regulados supletoriamente por la LBPA en todo aquello que no esté normado o tratado expresamente en el D.L. 1.094, y en aquellas materias que si lo está, la interpretación actual que se haga de sus instituciones debe ser conforme a los principios y normas que emanan de la mencionada LBPA.

Asimismo, se ha establecido que el retiro o eliminación de los visados puede acontecer por diversas causales, las cuales difieren en razón de su respectiva naturaleza jurídica. Es decir se puede retirar o “revocar” tanto por motivos de oportunidad, como sancionatorios o de ilegalidad congénita, según corresponda.

Por ende se ha plasmado que la interpretación más apropiada para el vocablo revocar, consignado en el D.L. 1.094, es en su sentido amplio. Es decir como sinónimo de la noción de retiro anticipado de los actos administrativos.

Por consiguiente, esto trae aparejado que la autoridad administrativa al momento de ejercer sus potestades para retirar un visado debe comprender que no está ante una potestad especial o diversa a las contempladas en reglas más genéricas, sino que al contrario deberá atender a la esencia y naturaleza jurídica de las respectivas causales de extinción y, así, ajustar su ejercicio a los principios, garantías y demás regulaciones contempladas en la LBPA.

---

en el dictamen N° 68.345, de 2009, de este origen, el mencionado inciso segundo “dice relación con el derecho a la defensa jurídica, que forma parte de la garantía individual de que se trata, el cual consiste, en síntesis, en el amparo de la posibilidad de solicitar y recibir la debida asistencia jurídica para actuar ante los organismos jurisdiccionales u otras autoridades (...)”.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Bassa, J., y F. Torres (2015) “Desafíos para el ordenamiento jurídico chileno ante el crecimiento sostenido de los flujos migratorios”, en *Estudios Constitucionales* 13 (2) 103-124.
- Bermejo, J. (2010) “El principio de la seguridad jurídica”, en J. Santamaría (Ed.), *Los principios del derecho administrativo*. Madrid: La Ley, 73-109.
- Bermúdez, J. (2011) *Derecho administrativo general*. Santiago: Legal Publishing.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2003) Historia de la Ley n° 19.880, que establece base de los procedimientos administrativos que rigen de los órganos de la administración del Estado. Disponible online en: <http://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/5844/> (2-5-2018).
- Bocanegra, R. (2012) *Lecciones sobre el acto administrativo*. Pamplona, Aranzadi.
- Bueno, A. y R. Pizarro (2016) “Eficacia y ejecutividad de los actos administrativos”, en VV.AA., M. Rebollo y E. Carbonell (coords.), *Derecho administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*. Madrid: Editorial Tecnos, 121-152.
- Cano, T. (Febrero de 2017) “El laberinto de la invalidez, en algunas pistas para no perderse” en el XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de derecho administrativo, La Laguna, España.
- Celis, G. (2016) *Acto y procedimiento administrativo*. Santiago: Editorial El Jurista.
- Cordero, L. (2003) *El procedimiento administrativa*. Santiago: LexisNexis.
- Coscolluela, L. (2014) *Manual de derecho administrativo*. Pamplona: Aranzadi.
- Díaz, R. (2016) “Tribunal Constitucional y ley migratoria chilena: examen de compatibilidad con los estándares internacionales”, en *Revista Tribuna Internacional* 5 (9) 139-154.
- Domínguez, C. (2016) “Derecho chileno migratorio a la luz del derecho migratorio internacional: ¿ceden los Derechos Humanos mínimos de los extranjeros ante las prerrogativas soberanas de control migratorio?”, en *Revista Chilena de Derecho* 43 (19) 189-217.
- Escobar, L. (2012) “La inmigración en Chile: La necesidad de un Plan Nacional de Integración y Cooperación Internacional”, en *Diarioconstitucional.cl*. Disponible online en:

- <http://diarioconstitucional.cl/articulos/la-inmigracion-en-chile-la-necesidad-de-un-plan-nacional-de-integracion-y-cooperacion-internacional/> (18-6-2018).
- Evans, E. (1986) *Los Derechos Constitucionales, Tomo II*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Flores, J.C. (2016) “La caducidad de los actos administrativos”, en *Revista de Derecho (Valdivia)* 30 (2) 225-249.
- García, G. y P. Contreras (2014) “Diccionario constitucional chileno”, en *Cuadernos del Tribunal Constitucional* 55.
- García de Enterría, E. y T.R. Fernández (1999) *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid: Civitas S.L.
- García de Enterría, E. y T.R. Fernández (2002) *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas S.L.
- Hamilton, C. (1948) *Manual de Historia del Derecho*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Henríquez, M. (2018) “El habeas corpus contra las expulsiones ilegales y arbitrarias de migrantes”, en *Revista Derecho Aplicado LLM UC* 1. Disponible online en: <http://revistadisena.uc.cl/index.php/RDA/article/view/115/119> (13-8-2018).
- Marín, U. (2002) “Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos”, en *Revista de derecho del Consejo de Defensa del Estado* 2. Disponible online en: <https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/185d04b4-96ad-46ab-a207-aded82b25fe9/3.pdf?MOD=AJPERES>. (18-4-2018).
- Maurer, H. (2012) *Derecho administrativo alemán*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Millar, J. (2008) *La potestad invalidatoria en el derecho chileno* (tesis doctoral) Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Santiago, Chile. Disponible online en: <http://repositorio.conicyt.cl/handle/10533/179627> (10-1-2018).
- Millar, J. (2013): “El procedimiento administrativo de invalidación y los procesos de nulidad ante los tribunales de justicia”, VV.AA. Ferrada,

- Juan Carlos (Coord.), *La nulidad de los actos administrativos en el Derecho Chileno*. Santiago: Editorial Legal Publishing, 379-374.
- Moraga, C. (2010) *Tratado de derecho administrativo. La actividad formal de la Administración del Estado*, Tomo VII. Santiago: Abeledo Perrot-Legal Publishing.
- Nieto, A. (1994) *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Olguín, H. (1961) *Extinción de los actos administrativos: revocación, invalidación y decaimiento*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Rebollo, M. y M. Izquierdo (2016) “Derecho administrativo sancionador: caracteres generales y garantías materiales”, en VV.AA., M. Rebollo y E. Carbonell (coords.), *Derecho administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*. Madrid: Editorial Tecnos, 197-216.
- Silva, E. (1995) *Derecho administrativo chileno y comparado. Actos, contratos y vienes*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Silva, E. (2009) *Derecho administrativo chileno y comparado. Introducción y fuentes*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Soto, E. (1989) “Invalidación de los actos administrativos”, en *Revista chilena de derecho* 16 475-485.
- Soto, E. (2003) “La Ley 19.880, sobre procedimientos administrativos, ¿Aleluya o Miserere?”, en Soto, E. (edit.), *Conferencias Santo Tomás de Aquino. La Ley 19.880, sobre procedimientos administrativos*. Santiago: Universidad Santo Tomás, 75-106.
- Soto, E. (2010) *Derecho administrativo. Temas fundamentales*. Santiago: Editorial Legal Publishing.
- Zanobini, G. (1947) *Corso di diritto amministrativo, volume primo. Principi generali*. Milano: Editore A. Giuffrè.