

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE NULIDAD Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

*Gustavo Delgado Bravo**

SUMARIO: Introducción. I. La presunción de legalidad de los Actos Administrativos. II. Efectos de la presunción de la legalidad de los Actos Administrativos en el procedimiento contencioso-administrativo. Conclusiones. Abreviaturas. Bibliografía citada.

INTRODUCCIÓN

En nuestro Derecho, son pocos los trabajos que han estudiado la presunción de legalidad de los actos administrativos en sus aspectos procesales¹. La explicación podría hallarse, tal vez, en la inexistencia de tribunales y de procedimientos contencioso-administrativos generales².

Cualquiera sea la razón, estos aspectos son de particular importancia para la defensa de los derechos de las personas en tribunales, por lo que su estudio merece un mayor desarrollo.

Esto nos ha animado a revisar los alcances que se suele dar a la presunción de legalidad en nuestro Derecho, buscando encontrar definiciones más claras sobre su naturaleza y sus efectos en el procedimiento contencioso-administrativo general. Particularmente, quisiéramos responder

*Abogado. Profesor de Clínica Jurídica en Derecho Público en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: gdelgadob@uc.cl

¹Entre nosotros, se refieren especialmente a la presunción de legalidad de los actos administrativos los siguientes artículos: Aguerrea Mella 2003, Aróstica Maldonado 1991, Bermúdez Soto 2010, Bocksang Hola 2011, Cordero Vega 2007, Delgado Lara 2018, Ferrada Bórquez 2007, Hunter Ampuero 2016, Riveros de Gatica 2006, Soto Kloss 2003, Soto Kloss 2010, Soto Kloss 2013, Soto Kloss 2017 y Venegas Palacios 2012. Entre estos, se refieren especialmente a los aspectos procesales de la institución: Bocksang Hola 2011, Ferrada Bórquez 2007 y Hunter Ampuero 2016. La única monografía (libro) chilena referida exclusivamente a la presunción de legalidad de los actos administrativos, se encuentra en Barriga Alarcón 2018.

²*Vid.* Vergara Blanco 2014.

dos preguntas: ¿es la presunción de legalidad de los actos administrativos, verdaderamente, una presunción?, y ¿se ve alterada la carga probatoria en el contencioso-administrativo general, por su virtud?

Con ese propósito, en primer lugar, examinaremos las fuentes de la institución (en Chile, la ley y la jurisprudencia contralora) y revisaremos cómo han sido interpretadas y criticadas por la doctrina nacional y comparada, y por nuestros tribunales. En segundo lugar, revisaremos –muy someramente– las principales características del procedimiento contencioso-administrativo general en materia probatoria, para determinar si es que la presunción de legalidad de los actos administrativos tiene algún efecto en ella.

I. LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. *Fuentes.* El inciso primero del artículo 3° de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos establece que “las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos.”³ El inciso segundo de la misma norma dispone que “[p]ara 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”⁴. En cuanto a las características de los actos administrativos, el inciso final del artículo 3° de la LBPA establece que “[l]os actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional”⁵.

El señalado inciso fue incluido en el proyecto de ley de Bases de los Procedimientos Administrativos por una indicación del senador Andrés Zaldívar. Su agregación fue aprobada por la Comisión de Gobierno, entendiéndose que el principio ya tenía reconocimiento en nuestro Derecho: “Si bien los principios mencionados en el precepto propuesto están reconocidos en el ordenamiento jurídico chileno, la Comisión estimó oportuno reafirmarlos en este cuerpo legal y, en consecuencia, aprobó esta indicación pero, como se dijo en su oportunidad, incluyó su texto como inciso

³Ley N° 19.880, de 2003.

⁴*Idem.*

⁵*Idem.*

final del artículo 3º que se refiere al concepto del acto administrativo y las diversas formas que éste adopta”⁶.

Y es que, antes de la LBPA, la presunción de legalidad de los actos administrativos ya había sido reconocida en la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República. Como explica el profesor Soto Kloss, “[p]or su Dictamen N° 1.589, de 1957, declaraba el órgano contralor que un ‘decreto supremo’(esto es, una decisión emitida por el Presidente de la República), una vez que ha sido tomado razón por la Contraloría se ha establecido a su respecto una verdadera ‘presunción de legalidad’, no siendo lícito a los *funcionarios públicos integrantes de la Administración* excusarse de cumplirlos a pretexto de una supuesta ilegalidad del mismo, aunque añadía –rara compatibilidad, es cierto– que ello no constituía un impedimento para dichos funcionarios de su obligación (estatutaria) de ‘representar’ su ilegalidad a la autoridad jerárquica en la forma legal (nótese la frase cursiva que hemos destacado: esa presunción solo se refiere a dichos funcionarios)”⁷.

2. *Concepto, naturaleza y efectos según la doctrina y la jurisprudencia nacional.* Según Luis Cordero Vega, el artículo 3º de la LBPA determina que “los actos administrativos obligan ‘a su cumplimiento mediante acción de oficio o de ejecución forzosa, [...] ya que el cumplimiento de la función administrativa, a través de sus actos, constituye el ejercicio de la soberanía conferido a los órganos estatales, obligando por ello a todos’. Por esta razón, una vez que un acto ha sido totalmente tramitado, ‘no cabe discutir a su respecto sobre la posibilidad de acatar el mandato en que consiste o que contiene en su parte dispositiva, puesto que es obligatorio para los sujetos jurídicos en quienes incide, sino que, por su ejecutoriedad, el único papel que cuadra a los obligados es el darle cumplimiento en la forma que señale’”.⁸ En esto consiste, fundamentalmente, la presunción de legalidad de los actos administrativos. En un sentido semejante se pronuncia la mayoría de los autores chilenos⁹.

En Chile, la doctrina habitualmente¹⁰ encuentra el fundamento de la presunción de legalidad en la necesidad de una actividad administrativa eficaz¹¹. Como ha establecido el Tribunal Constitucional, “[l]a vigencia

⁶Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2018, 138.

⁷Soto Kloss 2013, 240-241.

⁸Cordero Vega 2015, 276.

⁹*Vid.*, por ejemplo, Aylwin Azócar 1958, 96; Caldera Delgado 1981, 54; Ferrada Bórquez 2007, 81; y Bermúdez Soto 2014, 158.

¹⁰Gabriel Celis sostiene que la presunción de legalidad se funda en la doctrina de la “deferencia razonada” o de “interpretación conforme” con la Constitución de todas las normas infraconstitucionales (inclusive los actos administrativos). Celis Danzinger 2011, 343-345.

¹¹*Vid.*, por ejemplo, Gómez Rodríguez 1966, 179-180; Hunter Ampuero 2016, 218; Barriga Alarcón 2018, 193 ss.

misma de un Estado de Derecho se haría francamente dificultosa si no se partiera de este supuesto y los actos de la Administración no tuvieran valor hasta tanto no fueran impugnados y validados en sede judicial o por la vía de otros mecanismos de control”¹².

En distintos grados y modos, varios autores nacionales¹³ se han opuesto a la aplicación de una presunción de legalidad de los actos administrativos en Chile, postura que, en algunos casos, tuvo reconocimiento jurisprudencial¹⁴. Refiriéndose a los vicios de constitucionalidad de fondo de que adolecería la LBPA, el profesor Soto Kloss –principal crítico de la presunción de legalidad de los actos administrativos– sostiene¹⁵: “Una primera contradicción con la Constitución se advierte al pretender establecer esta ley una *presunción de legalidad de los actos administrativos*: ni la ley ‘se presume’ conforme a la Constitución, según la Constitución, ni las resoluciones judiciales poseen, según la Constitución, una tal presunción de constitucionalidad o legalidad. Es que ello significa un *privilegio* que pugna y choca con la prohibición de ‘persona’ privilegiada que consagra el inciso 1° del artículo 19 N° 2, y de ‘diferencia arbitraria’, de su inciso 2°. Ha de advertirse que el texto tan claro del art. 7° de la Constitución tampoco da pie para sostener tal privilegio que se pretende que tendría la Administración, ya que sus actos serán válidos *solo, única y exclusivamente*, en la medida que se hayan adecuado a las exigencias del art. 7° incs. 1° y 2°, y a lo dispuesto en el art. 6° inc. 1° (normas dictadas en conformidad a la Constitución); de ello no se desprende presunción alguna para estimar válido todo acto de dicha Administración. Tal presunción no pasa de ser una pura invención de ideología estatista, incompatible con el art. 1° incs. 1° y 4° de la Constitución, y una simple reminiscencia del

¹²Sentencia TC Rol N° 1345 (2009).

¹³Vid. Aróstica Maldonado 1991, Soto Kloss 2003, Soto Kloss 2010, Soto Kloss 2013, Riveros de Gatica 2006.

¹⁴Vid. Aróstica Maldonado 1989.

¹⁵En su trabajo más reciente referido a esta materia, plantea su crítica así: “La Constitución, en su artículo 7° (en relación con su art. 6°), establece que los actos de los órganos del Estado son válidos “única y exclusivamente” en la medida que se conforman, se someten, se adecuan, con la Constitución; de no ser así, es decir, si la violan, son nulos/inexistentes, nulidad/inexistencia que se produce en el mismo instante en que se incurre en el vicio que viola la Constitución. De allí que, en una actitud ‘autodepurativa’ y ‘autosuficiente’, sea la propia Constitución la que impide que tal decisión que la vulnera *entre* al ordenamiento, como un acto administrativo en este caso, y de ser aplicado por la Administración, ella actúa sobre la base de una ‘vía de hecho’ (que no de un acto jurídico), a través de una autotutela ejecutiva ilícita, carente de todo sustento en el Derecho, ejecución que si produce daño origina *ipso iure* la responsabilidad del Estado (arts. 6° inc. 3°, 7° inc. 3° y 38 inc. 2°). Por ello, de acuerdo con este claro planteamiento constitucional *no hay nada que presumir*, ya que dichos actos son válidos no por ser dictados, emitidos o producidos por la autoridad estatal –administrativa en nuestro tema– y tomados razón por la Contraloría General (como si la tal autoridad estatal hubiera sido dotada de impecabilidad e inerrancia), sino son válidos solamente si se han adecuado a la Constitución (arts. 6°, incisos 1° y 2°, y 7°, incisos 1° y 2°)”. Soto Kloss 2013, 252-253.

absolutismo monárquico, enteramente anacrónico hoy en un Estado que se pretende de Derecho. A menos que tal presunción se entienda en su exacto sentido, rigiendo sólo dentro de la Administración, para evitar el deber de los funcionarios de ‘representar’ las órdenes que estimen ilegales (Estatuto Administrativo, artículos 55 letra f), y 56). Claro es, sin embargo, que si se plantea tal presunción de legalidad de los actos administrativos, ¿cómo se entiende que la misma Administración (artículo 53) pueda invalidarlos por ilegales?”¹⁶.

3. *Concepto, naturaleza y efectos según la doctrina comparada.* Es importante advertir que, en el Derecho Comparado (y particularmente en España), la presunción de legalidad de los actos administrativos también recibe el nombre de “autotutela declarativa” de la Administración, entendida como una vertiente de la prerrogativa de la “ejecutividad” de los actos de la Administración¹⁷. Normativamente, la presunción de legalidad de los actos administrativos en España está prevista en el número 1 del artículo 39 de la ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (que, antes, fue el número 1 del artículo 57 de la ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común): “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”.

La “autotutela declarativa” no difiere, esencialmente, de aquello que la mayoría de la doctrina chilena entiende por “presunción de legalidad de los actos administrativos”: “Todos los actos administrativos, salvo aquéllos a que expresamente la Ley se lo niegue, son ejecutorios; esto es, obligan al inmediato cumplimiento aunque otro sujeto discrepe sobre su legalidad. [...] Por ello se dice que la decisión administrativa («decisión ejecutoria» en la terminología francesa) se beneficia de una «presunción de legalidad» que la hace de cumplimiento necesario, sin necesidad de tener que obtener ninguna sentencia declarativa previa. Previamente a cualquier verificación por el juez (la cual queda desplazada a una eventual intervención *a posteriori* en el posible proceso impugnatorio que contra el acto puede montarse), la decisión de la Administración vincula a la obediencia”¹⁸. Explicaciones semejantes se encuentran en otros autores extranjeros¹⁹.

¹⁶Soto Kloss 2003, 99.

¹⁷Astray Suárez-Ferrín 2015, 249.

¹⁸García de Enterría y Fernández 2017, 559-560.

¹⁹*Vid.* Astray Suárez-Ferrín 2015, 249 y Bermejo Vera 2008, 270.

Naturalmente, los críticos de la aplicación de la “presunción de legalidad” en Chile tampoco admiten la existencia de una “autotutela declarativa” (ni ejecutiva) general de los actos administrativos²⁰.

II. EFECTOS DE LA PRESUNCIÓN DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. *El contencioso-administrativo en Chile.* Como es sabido, en Chile no existe “un” procedimiento contencioso-administrativo: nuestro sistema de control jurisdiccional de la Administración es lo que el profesor Alejandro Vergara llama un “modelo pluriforme”²¹, basado en una diversidad de acciones y procedimientos. Por esto, nuestro trabajo se basa en el análisis de las reglas aplicables a lo que más se acerca a un procedimiento contencioso-administrativo “ordinario” o “de aplicación general”: el procedimiento del juicio ordinario de mayor cuantía del Libro II del CPC, bajo cuyas reglas se tramitan la acción de nulidad de derecho público y la acción general de responsabilidad patrimonial de la Administración.

2. *La prueba en el contencioso-administrativo ordinario.* Como en casi cualquier otro juicio, la prueba en el contencioso-administrativo es, la mayoría de las veces, fundamental²². Ahora bien, según la doctrina, existen ciertas

²⁰Vid. Soto Kloss 2017 y Enteiche Rosales 2014. En palabras de Eduardo Soto Kloss: “Suele decirse e incluso afirmarse por texto de ley que los actos administrativos están dotados de ciertos principios como del llamado ‘presunción de legalidad’ y del denominado ‘ejecutoriedad’, entre otros. Que lo afirmen textos legales de otros países no nos incumbe pero sí nos incumbe comprobar que este último no es propiamente un ‘principio’ en nuestro derecho administrativo chileno, ni tampoco de suyo poseen esa ejecutoriedad. Nuestro sistema es diferente y por una razón sencilla, atendido que *nuestra Constitución privilegia la protección de los derechos de las personas frente al actuar de la Administración* y obliga a esta en su actividad a *respetar esos derechos* bajo el efecto de la *nulidad* de sus actos si los violare (arts. 1° inciso 4°, 5° inciso 2°, 6° y 7°). Para estudiar en forma rigurosa este punto [la aplicación de los actos administrativos] hemos sostenido desde hace más de 35 años que la posibilidad de aplicar un acto administrativo (que no sea de ‘ejecución instantánea’, como hemos dicho) depende de la ‘exigibilidad’ de los efectos que produce respecto de sus destinatarios. Es decir, no es problema de ejecutoriedad o ejecución de oficio (a la francesa) sino de exigibilidad de los efectos que produce un acto administrativo emitido conforme a Derecho, o sea que se adecue y se ajuste ‘a la Constitución y a las normas dictadas en su conformidad’ (art. 6° inciso 1°). Es así que debe distinguirse si las obligaciones que ha originado un acto administrativo –tanto para su autor como para su destinatario– son obligaciones de ‘dar’, de ‘de hacer’ o de ‘no hacer’ y, además, si se trata de exigir la prestación a *la Administración* (autora del acto administrativo) por parte del destinatario de un acto de ‘beneficio’ a su respecto, o bien se trata de exigir la Administración a un destinatario la prestación de un acto administrativo que le ha impuesto un gravamen o una sanción”. Soto Kloss 2017, 44.

²¹Vergara Blanco 2014, 278.

²²Bermejo Vera 2008, 437.

particularidades que definen el probatorio del contencioso-administrativo: se sostiene que la carga de la prueba no debe recaer necesariamente sobre alguna de las partes²³, ya que el juez ha de tener un rol inquisitivo en el juicio. Esto, ya que el procedimiento “está dirigido a determinar con fuerza de verdad legal la ilegalidad o la legalidad de un acto administrativo que se presume legítimo y que se pretende ilegítimo”²⁴. En cuanto a los medios de prueba, en general, son los mismos disponibles en los procedimientos civiles²⁵.

3. *La presunción de legalidad de los actos administrativos ¿es, propiamente, una presunción?* En doctrina, se dice que “[j]urídicamente, la presunción es el resultado de una operación lógica mediante la cual la ley o el juez, partiendo de un hecho conocido, deduce o infiere de él otro hecho desconocido”²⁶. Ahora bien ¿cumple la presunción de legalidad del art. 3º de la LBPA, con esa definición?

Frente a esta interrogante, nuestros autores se hallan divididos. Sostienen que la presunción de legalidad es efectivamente una presunción, entre otros, Aylwin Azócar (“se entiende que las autoridades obran dentro del marco de la ley”²⁷), Caldera (“del acatamiento a los trámites que regulan su gestación se infiere la legalidad del acto”²⁸), Ferrada (“[e]ste privilegio es una presunción *iuris tantum*”²⁹), Gómez (“es una presunción simplemente legal, ya que admite prueba en contrario, cuya oportunidad para rendirla es precisamente el proceso administrativo”³⁰) y Celis Danzinger (“opera bajo el alero del principio de la interpretación conforme a la Constitución [...], conforme a la cual los actos públicos gozan de una presunción de constitucionalidad relativa, de efectos *iuris tantum* o *iuris de iure*”³¹). Esta idea también se encuentra en autores extranjeros³². En contra, se cuentan Soto Kloss³³, Riveros de Gatica³⁴, Barriga Alarcón³⁵ y Valdivia³⁶.

Para ofrecer una respuesta propia, revisemos la construcción legal de la institución.

²³Gómez Rodríguez 1966, 177-178.

²⁴Gómez Rodríguez 1966, 172.

²⁵Vid. Reyes Poblete 2014, 377-468.

²⁶Riveros de Gatica 2006, 118.

²⁷Aylwin Azócar 1958, 96.

²⁸Caldera Delgado 1981, 48.

²⁹Ferrada Bórquez 2007, 81.

³⁰Gómez Rodríguez 1966, 172.

³¹Celis Danzinger 2011, 343-345.

³²Vid., por ejemplo, Bermejo Vera 2008, 437.

³³Soto Kloss 2013, 251.

³⁴Riveros de Gatica 2006, 120.

³⁵Barriga Alarcón 2018, 243.

³⁶Valdivia 2018, 202.

Como hemos visto, de acuerdo al artículo 3° de la LBPA, la presunción de legalidad se aplica a los “actos administrativos” desde su “vigencia”. A su vez, de acuerdo al artículo 51 de la LBPA, “[l]os decretos y las resoluciones producirán efectos jurídicos desde su notificación o publicación”. Por lo tanto, el supuesto de hecho que determina la aplicación de esta presunción en beneficio de determinado acto, es su comunicación.

Pues bien, si la “proposición base” de la presunción de legalidad del acto administrativo es que existe un acto administrativo vigente, y estamos ante una presunción legal, entonces la institución es inútil: quien alega la presunción debería probar la existencia de un “acto administrativo vigente”, para lograr que, como efecto de la presunción, se tenga por probado que existe un “acto administrativo vigente”. La presunción de legalidad del acto administrativo podría formularse en los términos siguientes: se presume que los actos administrativos válidos son actos administrativos válidos. Lógicamente, entendemos que el legislador no ha pretendido eso.

Lo que en verdad establece la ley es que *aquellos* –no decimos “acto administrativo”– que una Administración *considera* –alega en juicio– es un acto administrativo válido, y ha sido *comunicado* como tal, debe presumirse acto administrativo válido, salvo prueba en contrario. En este sentido, la presunción de legalidad convertirá a las “vías de hecho” comunicadas en actos administrativos obligatorios, mientras no se pruebe y declare que no han sido comunicadas o que son actos administrativos inválidos.

Con todo, esta “presunción” no descansa sobre ningún hecho que permita deducir la regularidad del acto administrativo: basta que el acto se haya comunicado para que se genere el efecto presuntivo del artículo 3° de la LBPA. Como señala Hunter, “[l]a Administración no tendrá que demostrar ningún hecho relevante para que esta opere [...]”³⁷. Por eso, si al contestar la demanda en un contencioso-administrativo, la Administración afirma que el acto administrativo impugnado cumplió con las exigencias legales del caso (indicando cómo), y prueba que lo publicó o notificó, entonces se presumirá que existe un acto válido (es decir, que el acto comunicado cumplió con los supuestos de hecho –adicionales a la comunicación– necesarios para que se considere válido), aun si el propio acto no se acompaña al expediente.

Evidentemente, que la Administración alegue la existencia y pruebe la comunicación de un acto administrativo, no son hechos “indicadores” de que este se adecue a Derecho. Como mucho, se puede confiar en que la Administración no comunicará la existencia de un acto administrativo sin que haya una materia sobre la cual pretenda aplicar esa calificación (un instrumento que la autoridad considere un acto administrativo escrito). Sin embargo, la sola existencia de ese objeto tampoco permite *inferir* la regularidad del mismo como acto administrativo.

³⁷Hunter Ampuero 2016, 223.

En este mismo sentido, si bien hay una correlación estadística entre actos comunicados (publicados o notificados) como actos administrativos y actos administrativos no invalidados (vigentes y eficaces), ella tampoco dice nada sobre la real adecuación a Derecho de los mismos. Esa correlación simplemente obedece a que la impugnación exitosa de un acto administrativo es la excepción al *statu quo*: para que se declare la “ilegalidad” de un acto administrativo comunicado, es necesario mover a la Administración o al Juez. Por eso, es bastante previsible que, en la mayoría de los casos, los “actos administrativos” no sean nunca declarados nulos, ilegales o inválidos.

En resumen, el mero hecho de que algo se comunique con el nombre de “acto administrativo”, no permite inferir, con lógica, una probabilidad de validez del acto. Como sostiene el profesor Soto Kloss: “Si la presunción se da cuando de algo conocido se nos lleva –por conjetura o probabilidad o indicios– a algo desconocido ¿qué es lo conocido aquí en el acto administrativo que nos lleva a algo desconocido y que, por tanto, se presume por indicios? Nada en verdad. *Completamente nada*”³⁸.

En este punto, aparece una diferencia entre la presunción de legalidad del artículo 3° de la LBPA y aquella presunción de origen contralor (además de la –más evidente– referida a los actos alcanzados por cada una): para operar, la primera solo depende de la comunicación (notificación o publicación) del acto; la segunda, en cambio, depende de la existencia de un documento con el timbre de “toma de razón” del Ente Contralor. Según la Contraloría General de la República, “la toma de razón, imprime al acto administrativo una presunción de legalidad, vale decir, el acto que ha sido totalmente tramitado, cumple con las exigencias del ordenamiento jurídico, lo que permite que sea ejecutado y deba ser acatado por las autoridades y los funcionarios o administrados a quienes afecten [...]”³⁹. Una disidencia del Tribunal Constitucional, del Ministro Juan Agustín Figueroa Yávar, reconoce este hecho: “[...] Contraloría tomó razón del decreto supremo requerido, lo que revela que lo estimó legal y constitucional, incluso en aquella parte que constataba la exención de toma de razón respecto de la resolución que aprobaba la comentada metodología. Es evidente el celo que pone dicha repartición en lo que son sus potestades, de manera que, el hecho de no haber reparado el acto, es demostrativo que dicha repartición no estimó que el decreto supremo cercenará sus facultades controladoras. Se debe ponderar también que la toma de razón le confiere al decreto supremo una sólida presunción de legitimidad, que sólo muy poderosas razones pueden desvirtuar”⁴⁰. De este modo, la presunción de legalidad creada por la jurisprudencia

³⁸Soto Kloss 2013, 248-251.

³⁹Dictamen N° 34.314 (2007).

⁴⁰Sentencia TC Rol N° 370 (2003).

contralora sí está fundada en un hecho que puede servir como indicador de –del cual se puede deducir– la regularidad de un acto (la existencia del timbre de la toma de razón prueba que el acto fue visado por un órgano especializado en la función controladora). Se trataba, por lo tanto, de una verdadera presunción.

Por todo esto, a nuestro juicio, la presunción de legalidad de los actos administrativos, en cuanto a su fundamento y operación, es más bien una ficción legal. Comparte esta opinión, entre nosotros, Hunter⁴¹. Con todo, nuestra conclusión no es aplicable a la presunción de legalidad del acto administrativo de otras legislaciones: esto se relaciona íntimamente con la configuración jurídica del sistema de inexistencia e ineficacia de los actos administrativos⁴² y es particularmente claro en el caso español (como explican García de Enterría y Fernández⁴³).

Si bien es cierto que la presunción de legalidad de los actos administrativos del artículo 3º de la LBPA fija como verdadero un hecho del mismo modo que lo haría una ficción legal (es decir, sin inferencia o deducción lógica⁴⁴), su operación y efectos son los propios del medio de prueba “presunción”.

⁴¹Hunter Ampuero 2016, 217.

⁴²García de Enterría y Fernández 2017, 664.

⁴³“El artículo 39 LPAC afirma al respecto que «los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa». El precepto citado establece, pues, una presunción *iuris tantum* de validez, que permite al acto desplegar todos sus posibles efectos en tanto no se demuestre su invalidez y que traslada, en consecuencia, al particular la carga de impugnarlo, en la vía administrativa o contencioso-administrativa, según proceda, si quiere obtener su anulación y frenar su eficacia. Hay que advertir, sin embargo, que esta desvinculación entre validez y eficacia no es absoluta. Se trata, como hemos dicho, de una presunción *iuris tantum*, operante solamente en tanto no se demuestre y se declare en firme la invalidez del acto. Pero es que, además, para que la presunción legal de validez opere es necesario que el acto reúna unas condiciones externas mínimas de legitimidad. Quiere esto decir que la presunción de validez que la Ley establece no es algo gratuito y carente de fundamento, sino algo que se apoya en una base real que le presta, en principio, una cierta justificación. El acto administrativo se presume legítimo en la medida en que emana de una autoridad que lo es igualmente. Por tanto, cuando el propio aspecto externo del acto desmienta su procedencia de una autoridad legítima desaparece el soporte mismo de la presunción legal. Así ocurre cuando tal autoridad es manifiestamente incompetente o cuando demuestra serlo al ordenar conductas imposibles o delictivas o al adoptar sus decisiones con total y absoluto olvido de los procedimientos legales. En tales supuestos, que examinaremos con detalle en su momento, se dice que el acto es absoluta y radicalmente nulo (nulidad de pleno derecho) y por ello insusceptible de producir efecto alguno. Este planteamiento ha sido ratificado por la vigente LPAC, cuyo artículo 117.2. b) autoriza a suspender los actos nulos de pleno derecho, excepcionando de ese modo la regla general de la eficacia inmediata. En la base de esta determinación legal está, pues, la idea de que la presunción de validez solo opera a partir de unas condiciones externas mínimas, que, por hipótesis, no reúnen los actos nulos de pleno derecho, a los que, en consecuencia, no se puede reconocer eficacia jurídica alguna”. García de Enterría y Fernández 2017, 628-629.

⁴⁴Pascal García-Huidobro 2016, 299.

En efecto, si la presunción del artículo 3° de la LBPA fuera una ficción legal, no admitiría prueba en contrario. Y esto, evidentemente, no ocurre –ni sería aceptable–: si ese fuera el caso, nunca podría discutirse en juicio la legalidad de un acto administrativo.

La presunción del artículo 3° de la LBPA es una presunción de aquellas reguladas como medios de prueba en los artículos 47 y 1712 del CC y 426 y 427 del CPC. En particular –ya que admite prueba en contrario y está prevista en la ley–, se trata de una “presunción legal”.

Como hemos visto, el supuesto de hecho sobre el cual descansa la presunción de legalidad de los actos administrativos del artículo 3° de la LBPA, es la comunicación del acto. Por lo tanto, para que esta institución tenga efectos en un juicio, es necesario probar esa base fáctica (que lo calificado como acto administrativo ha sido publicado o notificado), siempre que ella sea controvertida. La prueba de esa base corresponde a quien alegue la presunción en su favor, según las reglas generales⁴⁵.

Establecida la existencia del supuesto de hecho que justifica la aplicación de la presunción de legalidad del artículo 3° de la LBPA, los efectos de la presunción pueden “destruirse” probando los hechos que fundan la alegación de ilegalidad del acto administrativo impugnado (sus vicios). En tal caso, el juez deberá apreciar la prueba contradictoria (la presunción del artículo 3° de la LBPA, en abono de la legalidad del acto, y los demás medios de prueba que estén contra ella) según las reglas de la sana crítica, como manda el artículo 428 del CPC. En nuestra opinión, considerada la naturaleza particular de esta presunción legal (cuyo efecto probatorio no resulta de una deducción lógica a partir de su elemento basal, sino que responde más bien a una ficción), conforme a la sana crítica, la presunción de legalidad deberá tenerse por destruida siempre que haya plena prueba del hecho que funda un vicio de legalidad del acto impugnado. En este sentido, se puede decir que la presunción de legalidad es una presunción legal especialmente débil: nunca podrá prevalecer en el análisis comparativo de la prueba, cuando sea contradicha.

4. La presunción de legalidad de los actos administrativos, ¿altera la carga de la prueba del contencioso-administrativo, en relación con las reglas generales? Siguiendo a Henri Motulsky, el profesor Gabriel Bocksang sostiene que la carga de la prueba puede ser definida como “la necesidad, atribuida a cada una de las partes so pena de perder el juicio, de fundar por medios legalmente admitidos la convicción del juez respecto de la verdad de aquellas circunstancias de hecho que correspondan a los elementos generadores del derecho reclamado por dicha parte, y que hayan sido válidamente controvertidas por su adversario”.⁴⁶ Como señala Hunter,

⁴⁵Vid. Pascal García-Huidobro 2016, 403.

⁴⁶Bocksang Hola 2011, 218.

“[l]a carga de la prueba en sentido formal responde a una simple pregunta: ¿quién debe probar? ¿El demandante o el demandado? ¿El impugnante del acto o la Administración? [...] En otras palabras, la carga formal de la prueba cumple una función *informativa* respecto de cada parte acerca de los hechos que caen bajo su responsabilidad probatoria, y al mismo tiempo, advierte a quién perjudicará la falta o insuficiencia de prueba de una u otra alegación, es decir, sincera el criterio del riesgo procesal en la actividad probatoria”⁴⁷.

En doctrina, se sostiene que existen al menos dos alternativas para la distribución de la carga de la prueba en un juicio: la carga de la prueba originaria o inmóvil y la carga dinámica⁴⁸. En el juicio ordinario chileno, sin embargo, no parece haber espacio para una carga dinámica: tradicionalmente, se ha sostenido que la carga de la prueba pesa sobre el actor, por aplicación del artículo 1698 del CC. En este sentido, Casarino enseña que “todo aquel que entabla una acción judicial deberá probarla, y todo aquel que pretende excepcionarse de dicha acción, deberá probar la correspondiente excepción”⁴⁹. Don Carlos Anabalón Sanderson ahonda en este asunto: “el principio dominante lo proporciona el artículo 1698 del Código Civil, al disponer que ‘incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquellas o esta’, locución en que la palabra ‘obligaciones’ se usa o debe entenderse en un sentido amplio o genérico, según lo observado anteriormente. De aquí resulta como norma general que todo aquel que quiere hacer valer un derecho o pretensión en juicio, debe probar los hechos que lo constituyen o que revelen su actual existencia, lo mismo que todo aquel que invoque la inexistencia de un derecho o su extinción, debe probar los hechos impeditivos o los extintivos del caso. En realidad, el aludido principio proviene del antiguo y conocido aforismo latino: *actori incumbit probatio; excipiendo reus fit actor*, y puede enunciarse diciendo que ‘la prueba incumbe al actor’; pero esta palabra ‘actor’ no está tomada exclusivamente para significar la persona del demandante sino a toda aquella que hace una afirmación en el juicio –incluso el propio demandado– aun cuando se trate de formular una negativa, siempre que en esta negativa se contenga alguna afirmación: *reus in exceptione actor est*”⁵⁰.

Pues bien: en Chile se suele decir que la presunción de legalidad de los actos administrativos determina una modificación de la carga de la prueba en el contencioso-administrativo, y que, en su virtud, el demandante debe probar la existencia de vicios (más bien, de los hechos que

⁴⁷Hunter Ampuero 2016, 219.

⁴⁸Bocksang Hola 2011, 232 -233. *Vid.*, también, Gómez Rodríguez 1966, 179-180.

⁴⁹Casarino Viterbo 2008, 47.

⁵⁰Anabalón Sanderson 1954, 204-205.

configuran un vicio) del acto o “vía de hecho”, so pena de que se rechace su pretensión por falta de prueba.

Esta idea prevalece en la jurisprudencia de nuestros Tribunales Superiores. La Corte Suprema, por ejemplo, ha fallado: “Que, así las cosas, al concluir que la actora no demostró ‘la existencia del vicio invocado’ y en el que sustentó su acción, de modo que la ‘presunción de legalidad que asiste a los actos administrativos’ no ha sido desvirtuada, los sentenciadores no incurrieron en los errores de derecho que se les imputan, pues no concurre causal alguna que justifique la anulación de la Resolución [...]”⁵¹. También: “Que, entonces, no existe duda de que el Municipio actuó [...] ejecutando actos administrativos que [...] gozan de presunción de legalidad. Corresponde a la reclamante desvirtuar tal presunción, acreditando la ilicitud del actuar edilicio, o la desviación de poder, o el carácter arbitrario del uso de tales facultades legales.”⁵². De modo semejante, la Corte de Apelaciones de Valparaíso ha establecido que la “[...] presunción de legalidad [...] altera la carga de la prueba y [...], por ende, exige que quien reclama la ilegalidad de un acto administrativo, debe probarla”⁵³.

En la doctrina aparece la misma noción, y desde antiguo. Por ejemplo, ya en 1966, Gómez: “[...] todas aquellas fórmulas fraguadas clásicamente para fijar la carga de la prueba en el régimen civil: incumbe probar a quien alega un hecho, a quien pretende su extinción, a quien pretende su modificación, o a quien pretende su imposibilidad de generación, etc., en el proceso administrativo no tienen vigencia. Aunque, no puede afirmarse que el proceso civil repugne por naturaleza a los principios que hemos señalado para el administrativo en la materia. Hay que puntualizar que el peso de la prueba en el proceso administrativo está alterado en su fuente misma. El principio por el cual incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquellas o esta, consagrado en el art. 1698 del Código Civil patrio, recibe radical excepción o por mejor decir, derogación en materia administrativa, ya que, a pesar de que es la administración quien, a través del acto administrativo que se impugna, afirma la existencia de una obligación o deber ser con respecto al administrado actor, en virtud del principio de la presunción de legitimidad del acto administrativo, el peso de la prueba se traslada *prima facie*, a quien afirma la inexistencia o imperfección jurídica del deber ser contenido en el acto administrativo que se ataca”⁵⁴.

⁵¹Municipalidad de Chillán Viejo con Comisión Nacional del Medio Ambiente (2018).

⁵²González Poblete con Ilustre Municipalidad de Santiago (2016).

⁵³Sociedad de Inversiones Pizarro Limitada con Municipalidad de Valparaíso (2010).

⁵⁴Gómez Rodríguez 1966, 179-180.

La misma idea se encuentra en varios otros autores nacionales (por ejemplo, Riveros de Gatica⁵⁵, Flores Rivas⁵⁶, Celis Danzinger⁵⁷, Poblete Vinaixa⁵⁸ y Barriga Alarcón⁵⁹). La opinión de esta doctrina se resume bien en las palabras de Miguel Ángel Reyes: en virtud de la presunción de legalidad de los actos administrativos, “corresponderá al interesado esgrimir y acreditar los vicios del mismo siguiendo las reglas generales del *onus probandi*”⁶⁰.

En nuestra opinión, esta idea es un error, y ello aparece de manifiesto en la misma afirmación de Reyes. La presunción de legalidad no modifica la regla general de distribución de riesgos probatorios propia del contencioso-civil de impugnación de actos jurídicos (acción de nulidad absoluta o relativa): “Al igual que tratándose de la nulidad absoluta, el que alega la nulidad relativa debe probar la causal en que la funda; todo acto se presume válido y la prueba incumbe a quien pretende destruir la situación adquirida que deriva de ese acto”⁶¹.

En realidad, la carga de la prueba en materia contencioso-administrativa no resulta de la presunción de legalidad de los actos administrativos, sino de las reglas del procedimiento aplicable en Chile al contencioso-administrativo general: el juicio ordinario (con las modificaciones del juicio de hacienda, según el caso).

En efecto, para declarar la existencia de una obligación y del derecho correlativo –esto es, para acoger una acción–, el juez debe dar por establecida la existencia de los fundamentos de hecho que determinan, por aplicación de la ley, la existencia de esa obligación y derecho (artículos 170 del CPC y 1698 del CC). Puesto que en el juicio ordinario prevalece el principio dispositivo, lo habitual es que el único sujeto del proceso que incorporará prueba en favor de los fundamentos de la acción, será el demandante. Por ello, el incumplimiento parcial o total de esa actividad probatoria resultará –sencillamente– en la inexistencia de pruebas que permitan demostrar los fundamentos de la demanda y, por lo tanto, en la imposibilidad jurídica de acoger su petitorio, por aplicación del principio de congruencia (artículo 160 del CPC). Por eso la carga de la prueba “*también se aplica a la Administración cuando ella desempeña el rol de actora*”⁶², como advierte el profesor Bocksang.

En conclusión, en el contencioso-administrativo general chileno, la carga de la prueba no es dada ni modificada por la presunción de lega-

⁵⁵Riveros de Gatica 2006, 118.

⁵⁶Flores Rivas 2017, 514.

⁵⁷Celis Danzinger 2011, 343-345.

⁵⁸Poblete Vinaixa 2009, 19-20.

⁵⁹Barriga Alarcón 2018, 252.

⁶⁰Reyes Poblete 2014, 105.

⁶¹Alessandri Besa 1949, 925.

⁶²Bocksang Hola 2011, 230.

lidad de los actos administrativos que se impugnan, sino por la vigencia del principio dispositivo, de acuerdo a las reglas generales.

Esto es confirmado por varios autores nacionales, aunque sin fundamento –explícito, al menos– en el CPC ni en el artículo 1698 del CC (con todo, algunos de ellos plantean distribuciones de la carga de la prueba que, en nuestra opinión, no son compatibles con las leyes que regulan el juicio ordinario⁶³). Por ejemplo, Soto Kloss⁶⁴, Bocksang⁶⁵, Cordero Vega⁶⁶, Hunter⁶⁷ y Valdivia⁶⁸. También es compartido por la doctrina comparada⁶⁹. En España, García de Enterría y Fernández, por ejemplo, fundan esta idea no en reglas procesales, sino en la misma naturaleza de la presunción de legalidad: “Conviene notar que el mecanismo expuesto [la presunción de legalidad de los actos administrativos], que desplaza la carga de accionar al administrado, no implica necesariamente un desplazamiento paralelo de la carga de la prueba dentro del proceso. La jurisprudencia incurre con frecuencia en ese error, especialmente en materia sancionatoria, lo cual reviste alguna gravedad. La Administración es titular de la carga de la prueba con normalidad en el plano material de las relaciones (art. 77 LPAC), de modo que si la ha desatendido y no obstante ha dado sin prueba por acreditados determinados hechos la decisión que adopte será inválida (en este sentido, rotundamente, la Sentencia de 12 de noviembre de 1974; vid. también la reciente Sentencia de 8 de abril de 2013). El administrado tendrá la carga de impugnar esta decisión y de justificar su ilegalidad, desde luego, pero para hacerlo le bastará con invocar la desatención de la carga de la prueba que incumbía a la Administración, argumento formal que no le grava a él en el proceso con la carga de hacer una prueba contraria, muchas veces, por lo demás (siempre que se trata de hechos negativos) virtualmente imposible”⁷⁰.

Lo dicho es una demostración más de la necesidad de una regulación especial para el procedimiento contencioso-administrativo general en nuestro país⁷¹. En efecto, la naturaleza de los gravámenes que se pueden imponer mediante actos administrativos exige –por justicia distributiva–⁷² hacer distinciones en cuanto a la carga de la prueba, que el procedimiento ordinario de mayor cuantía no prevé –pues fue diseñado para regular relaciones de justicia conmutativa, entre ciudadanos–.

⁶³Cordero Vega 2009, 80-81.

⁶⁴Soto Kloss 2013, 250.

⁶⁵Bocksang Hola 2011, 228.

⁶⁶Vid., por ejemplo, Cordero Vega 2009, 80-81 y Hunter Ampuero 2016, 212.

⁶⁷Hunter Ampuero 2016, 212.

⁶⁸Valdivia 2018, 202 s.

⁶⁹Bermejo Vera 2008, 437.

⁷⁰García de Enterría y Fernández 2017, 561.

⁷¹Vid. Pantoja Bauzá 2005 y Alvear 2019, entre otros.

⁷²Vid. Soto Kloss 2012, 31 ss. y 277 ss.

CONCLUSIONES

1. En Chile, la presunción de legalidad de los actos administrativos tiene reconocimiento legal expreso a partir de la LBPA. Antes, tuvo reconocimiento en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, como efecto del control preventivo de juridicidad de decretos y resoluciones (toma de razón).

2. La presunción de legalidad de los actos administrativos de la jurisprudencia de Contraloría General de la República era propiamente una presunción, pues infería la legalidad de un acto administrativo a partir del control jurídico desarrollado por un órgano especializado.

3. La presunción de legalidad de los actos administrativos del artículo 3° de la LBPA no opera según el método deductivo de una presunción, sino como el que utilizan las ficciones legales. De acuerdo a los autores examinados, esta conclusión no es siempre aplicable en el Derecho Comparado, debido a las diferentes configuraciones de sus sistemas de nulidades administrativas.

4. El supuesto de hecho de la presunción de legalidad de los actos administrativos del artículo 3° de la LBPA, es la comunicación del acto.

5. La presunción de legalidad de los actos administrativos del artículo 3° de la LBPA corresponde al medio de prueba “presunción legal”, pues admite prueba en contrario.

6. Para que la presunción del artículo 3° de la LBPA tenga efectos probatorios en un juicio ordinario contencioso-administrativo, es necesario probar que lo calificado como acto administrativo ha sido publicado o notificado, siempre que ello sea controvertido. La prueba de este elemento corresponde a quien alega en su favor la prueba de la presunción.

7. La presunción del artículo 3° de la LBPA no puede justificar la legalidad de un acto administrativo cuando existe un medio de prueba que haga plena fe de los hechos que configuran vicios de legalidad del acto impugnado.

8. La presunción de legalidad de los actos administrativos del artículo 3° de la LBPA no tiene influencia sobre la carga de la prueba respecto a la ilegalidad de un acto administrativo, en el juicio ordinario contencioso-administrativo. Esta carga de la prueba es determinada por las reglas generales del CPC y, en particular, por el principio que recoge el artículo 1698 del CC: *actori incumbit probatio*. La aplicación de dicha regla en el contencioso-administrativo no es necesariamente deseable, considerando la naturaleza de las relaciones de Derecho Administrativo.

ABREVIATURAS

CC: Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Justicia, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil. *Diario Oficial*, 30 mayo 2000.

- CPC: Ley N° 1552, Código de Procedimiento Civil. *Diario Oficial*, 30 agosto 1902.
- CPR: Decreto Supremo N° 100 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República. *Diario Oficial*, 22 septiembre 2005.
- LBPA: Ley N° 19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. *Diario Oficial*, 29 mayo 2003.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguerrea Mella, Pedro (2003): "Las prerrogativas del acto administrativo en la Ley N° 19.880", en: Academia de Derecho de la Universidad Santo Tomás, *La Ley N° 19.880, sobre Procedimientos Administrativos. Conferencias Santo Tomás de Aquino* (Santiago, Universidad Santo Tomás), pp. 45-50.
- Alessandri Besa, Arturo (1949): *La nulidad y la rescisión en el Derecho Civil chileno (Título XX del Libro IV del Código Civil)* (Santiago, Imprenta Universitaria), 1296 pp.
- Alvear, Julio (2019): "Los Tribunales Contenciosos Administrativos", en *El Mercurio Legal* (<http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2019/01/14/Los-Tribunales-Contenciosos-Administrativos.aspx>), 2 pp.
- Anabalón Sanderson, Carlos (1954): *El juicio ordinario de mayor cuantía* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 617 pp.
- Aróstica Maldonado, Iván (1989): "Impugnabilidad de los actos administrativos", en: *Revista Chilena de Derecho*, v. 16, N° 2, pp. 455-464.
- Aróstica Maldonado, Iván (1991): "¿Qué queda de la 'presunción de legalidad'?", en: *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, t. 88, N° 1, pp. 1-7.
- Astray Suárez-Ferrín, María (2015): "La ejecutividad de los actos administrativos. Fundamento y naturaleza. La ejecución forzosa por la Administración de los actos administrativos: medios en nuestro derecho. Examen de la vía de hecho: sus consecuencias.", en: Bueno Sánchez, José Miguel *et al.* [coord.], *Lecciones fundamentales de Derecho Administrativo. Parte General y Parte Especial* (Navarra, Thomson Reuters), pp. 249-262.
- Aylwin Azócar, Patricio (1958): *Derecho Administrativo* (Santiago, Editorial Universitaria) T. II, 194 pp.
- Barriga Alarcón, María Paz (2018): *La Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos* (Santiago, Círculo Legal Editores), 282 pp.
- Bermejo Vera, José (2008): *Derecho Administrativo Básico. Parte General* (Navarra, Editorial Aranzadi), 481 pp.
- Bermúdez Soto, Jorge (2010): "Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos. ¿Qué queda de la nulidad de derecho público?", en *Revista de derecho (Valdivia)*, v. 23, N° 1, pp. 103-123.
- Bermúdez Soto, Jorge (2014): *Derecho Administrativo General* (Santiago, Legal Publishing), 794 pp.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2018): *Historia de la Ley N° 19.880* (www.bcn.cl/historiadelay), 295 pp.

- Bocksang Hola, Gabriel (2011): "La carga de la prueba de la nulidad de un acto administrativo", en: Arancibia Mattar, Jaime *et al.* [coord.], *Litigación Pública* (Santiago, Legal Publishing), pp. 217-244.
- Caldera Delgado, Hugo (1981): *El Acto Administrativo. Legalidad, Efectos e Impugnación* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 185 pp.
- Casarino Viterbo, Mario (2008): *Manual de Derecho Procesal (Derecho Procesal Civil)* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), T. IV, 253 pp.
- Celis Danzinger, Gabriel (2011): *Curso de Derecho Administrativo*, T I (Santiago, Thomson Reuters), 532 pp.
- Cordero Vega, Luis (2007): "La Contraloría General de la República y la Toma de Razón: fundamento de cuatro falacias", en *Revista de Derecho Público (Valdivia)*, N° 69, T. II, pp. 153-166.
- Cordero Vega, Luis (2009): *El control de la Administración del Estado* (Santiago, Legal Publishing), 189 pp.
- Cordero Vega, Luis (2015): *Lecciones de Derecho Administrativo* (Santiago, Legal Publishing), 786 pp.
- Delgado Lara, Álvaro Roberto (2018): "Algunos comentarios sobre la presunción de validez de los actos administrativos en la ley de bases de los procedimientos administrativos", en: *Ars Boni et Aequi*, año 14, N° 1, pp. 83-114.
- Enteiche Rosales, Nicolás (2014): "La excepcional autotutela ejecutiva de los actos administrativos en Chile", en: *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte*, año 21, N° 2, pp. 137-182
- Ferrada Bórquez, Juan Carlos (2007): "Las potestades y privilegios de la Administración Pública en el Régimen Administrativo Chileno", en: *Revista de derecho (Valdivia)*, v. 20, N° 2, pp. 69-94.
- Flores Rivas, Juan Carlos (2017): "Responsabilidad del Estado por actos administrativos aparentemente válidos", en: Ferrada Bórquez, Juan Carlos *et al.* [coord.], *Doctrina y enseñanza del Derecho Administrativo chileno: Estudios en homenaje a Pedro Pierry Arrau* (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso), pp. 509-528.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón (2017): *Curso de Derecho Administrativo* (Navarra, Editorial Aranzadi), T. I, 871 pp.
- Gómez Rodríguez, Eleazar (1966): *Poder Judicial y Proceso Administrativo* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 324 pp.
- Hunter Ampuero, Iván (2016): "¿Es la presunción de legalidad de los actos administrativos una regla de carga de la prueba?", en: Arancibia Mattar, Jaime *et al.* [coord.], *La prueba en la litigación pública* (Santiago, Librotecnia), pp. 221-231.
- Pantoja Bauzá, Rolando E. (2005): "La inexplicable ausencia de una justicia administrativa en el Estado de Chile", en: *Revista de Derecho (Consejo de Defensa del Estado)*, N° 13, pp. 27-70.
- Pascal García-Huidobro, Enrique (2016): *Tratado de las Presunciones* (Santiago, Círculo Legal), 741 pp.
- Poblete Vinaixa, Julia (2009): *Actos y contratos administrativos* (Santiago, Legal Publishing), 323 pp.
- Reyes Poblete, Miguel Ángel (2014): *Medios de Prueba. Situación comparativa entre los procedimientos civiles y contencioso-administrativos en Chile y derecho comparado* (Santiago, Librotecnia), 553 pp.
- Riveros de Gatica, Beatriz (2006): "La presunción de legalidad del acto administrativo: El art. 3° de la Ley N° 19.880 de Procedimientos Administrativos a la luz de la Constitución de 1980", en: *Ius Publicum*, N° 16, pp. 117-124.

- Soto Kloss, Eduardo (2003): “La Ley 19.880, sobre Procedimientos Administrativos ¿‘Aleluya’ o ‘miserere?’”, en: Academia de Derecho de la Universidad Santo Tomás, *La Ley N° 19.880, sobre Procedimientos Administrativos. Conferencias Santo Tomás de Aquino* (Santiago, Universidad Santo Tomás), pp. 75-106.
- Soto Kloss, Eduardo (2010): “Sobre la pretendida presunción de legalidad de los actos administrativos: otro resabio de monarquías absolutas”, en: *Gaceta Jurídica*, N° 366, pp. 7-13.
- Soto Kloss, Eduardo (2012): *Derecho Administrativo. Temas Fundamentales* (Santiago, Legal Publishing), 966 pp.
- Soto Kloss, Eduardo (2013): “Otra vez la presunción de legalidad de los actos administrativos. ¿Tiene un fundamento racional? ¿Es verdaderamente una presunción?”, en: Lara Arroyo, José Luis y Bocksang Hola, Gabriel [coord.], *Procedimiento Administrativo y Contratación Pública* (Santiago, Thomson Reuters), pp. 233-256.
- Soto Kloss, Eduardo (2017): “La aplicación del acto administrativo”, en *Ius Publicum*, N° 39, pp. 41-53.
- Valdivia, José Miguel (2018): *Manual de Derecho Administrativo* (Valencia, Tirant lo Blanch), pp. 448.
- Venegas Palacios, Marcelo (2012): “Toma de razón, presunción de legalidad y jurisdicción”, en: Contraloría General de la República, *La Contraloría General de la República, 85 años de vida institucional (1927-2012)* (Santiago, Unidad de Servicios Gráficos de la Contraloría General de la República), pp. 221-230.
- Vergara Blanco, Alejandro (2014): “El nuevo paradigma de Jurisdicción Administrativa pluriforme e hiperespecializada: Crónica de una espera, como la de Godot”, en: *Anuario de Derecho Público*, N° 1, pp. 269-292.

NORMATIVA CITADA

- Ley N° 1552, Código de Procedimiento Civil. *Diario Oficial*, 30 agosto 1902.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Justicia, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil. *Diario Oficial*, 30 mayo 2000.
- Ley N° 19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. *Diario Oficial*, 29 mayo 2003.
- Decreto Supremo N° 100 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República. *Diario Oficial*, 22 septiembre 2005.

JURISPRUDENCIA CITADA

- Sentencia TC Rol N° 370 (2003): Tribunal Constitucional, 9 abril 2003.
- Dictamen N° 34.314 (2007): Contraloría General de la República, 31 julio 2007.
- Sentencia TC Rol N° 1345 (2009): Tribunal Constitucional, 25 mayo 2009.
- Sociedad de Inversiones Pizarro Limitada con Municipalidad de Valparaíso* (2010): Corte de Apelaciones de Valparaíso, 18 agosto 2010.
- González Poblete con Ilustre Municipalidad de Santiago* (2016): Corte Suprema, 20 diciembre 2016.
- Municipalidad de Chillán Viejo con Comisión Nacional del Medio Ambiente* (2018): Corte Suprema, 22 mayo 2018.