



La presunción de legalidad de los actos administrativos y la carga de la prueba.

Tesina de la carrera de Derecho.

Autores: Bryann Díaz Jaramillo
 Paula Gutiérrez Huenchuleo
Profesor guía: Juan Carlos Ferrada Bórquez
Entrega definitiva: 20 de diciembre de 2013

ÍNDICE

Páginas

PARTE PRELIMINAR.

1. Abstracto	1
2. Palabras Claves	1
3. Introducción	2

CAPÍTULO I – PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

1. Surgimiento y alcance de la presunción de legalidad.	9
2. Cómo opera la presunción de legalidad en el derecho comparado.	11
2.1 Generalidades.	11
2.2 Presunción de legalidad en el derecho francés.	12
2.3 Presunción de legalidad en el derecho español.	16
3. Presunción de legalidad en el derecho chileno.	18

CAPÍTULO II – CARGA DE LA PRUEBA EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

1. Alcance de la carga de la prueba.	22
--------------------------------------	----

2. Carga de la prueba en justicia Administrativa.	22
2.1 Generalidades	22
2.2 Carga de la prueba en el derecho administrativo francés.	23
2.3 Carga de la prueba en el derecho administrativo español.	29
3. ¿Cómo afecta la carga de la prueba la presunción de legalidad?	31
3.1 Vinculación en el derecho francés.	31
3.2 Vinculación en el derecho español.	32

CAPÍTULO III – PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD Y CARGA DE LA PRUEBA EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA CHILENA.

1. Concepto, alcance y regulación de la presunción de legalidad.	35
1.1 Concepto de la presunción de legalidad.	36
1.2 Alcance y regulación de la presunción de legalidad.	38
1.2.1 Situación existente antes del año 2003.	38
1.2.2 Cambio de legislación existente: situación posterior al 2003.	41
2. ¿El alcance de la presunción de legalidad varía iniciado un juicio administrativo?	43
2.1 Planteamiento del problema.	43
2.2 Repuesta del derecho chileno.	44
3. Casos en que se justifica la inversión de la carga de la prueba.	46

PARTE FINAL

Conclusiones.	50
Bibliografía.	51

Abstracto

Los poderes con los que cuenta la Administración del Estado son de tal entidad que, incluso, obligan a los particulares una vez que aquellos se concretizan en un acto de ésta. El particular, ante la pretendida ilegalidad acto puede impugnarlo ante los tribunales de justicia. Una vez iniciado el juicio, pareciera ser que existe una relación entre la presunción de legalidad de que gozan los actos de la Administración del Estado y la carga de la prueba. Será así el particular el que tendrá, en principio, que probar sus alegaciones en virtud del artículo 1698 del Código Civil. Mas lo determinante es saber sí, esta prerrogativa que detenta la Administración del Estado incide de alguna manera en la carga de la prueba, sea que la invierta, la atenúe o la cambie en su totalidad.

Palabras claves

Presunción de legalidad – Carga de la prueba – Potestades públicas de la Administración Pública – Justicia administrativa.

Introducción

Cuando hablamos de la Administración del Estado, sabemos que estamos haciendo alusión a una entidad, que está dotada de poderes exorbitantes frente a los particulares, objeto de regulación de la misma. La Administración del Estado para concretizar su actuar, lo que hace es dictar una serie de actos, los cuales van a incidir en la vida de la población, sea que el acto les afecte directa o indirectamente.

Si bien es cierto que el ente administrador emite actos, éstos no son de aquellos inmutables en el tiempo, lo cual es evidente, por cuanto los actos de la Administración son revisables, sea por órganos que se encuentran dentro de la misma Administración como por los tribunales de justicia.

Así, siguiendo con esta línea de razonamientos, según el artículo 3 inc. final de la Ley N° 19.880, Ley de Bases de Procedimientos Administrativos (LBPA), los actos dictados por la Administración, contienen ellos, por el sólo hecho de ser dictados por ésta, una presunción de validez o de legalidad, conforme a la cual éstos pueden ser ejecutados desde su entrada en vigencia, autorizando la ejecución de oficio del mismo, por parte de la Administración.

Cabría tener presente que, en lo que dice relación a la presunción de validez, los autores se refieren con nomenclaturas distintas a ella, por ejemplo, presunción de legalidad, validez, legitimidad. (García de Enterría y Fernández 2006 v. I: p. 518; Gordillo 1984: p. 319)

Frente este acto el particular puede aceptarlo, allanándose a lo que manda o establece la Administración o, por el contrario, ante la posible ilegalidad de que pueda adolecer, puede impugnarlo. En efecto, según el artículo 15 de la misma ley, será de carga del particular el impugnar el acto administrativo.

La pregunta que se nos viene enseguida, una vez impugnado el acto ante nuestros tribunales de justicia y ya con el aparato jurisdiccional en movimiento, a quién corresponde la carga de probar. En este caso, las posibilidades son: O es el particular el que debe probar su pretensión, aportando los medios necesarios para poder de esta manera provocar la convicción del juez y éste falle a su favor y de curso a su pretensión o, por el contrario, será la

Administración la que deberá aportar los medios de prueba necesarios para demostrar que ha actuado conforme a derecho y, por tanto, su actuación se ajusta al ordenamiento jurídico.

En principio, lo que debemos apuntar es que en nuestro ordenamiento tenemos una norma que unifica a todo tipo de proceso, salvo normativa especial en contrario, la cual se encuentra regulada en el artículo 1698 del Código Civil (CC). La cual prescribe: “incumbe probar las obligaciones o su extinción, quién alega aquéllas o ésta”

¿De qué puede depender determinar quién es debe probar en el juicio? Pues, como dijimos, el acto administrativo goza de presunción de legalidad y la pregunta que nos debemos hacer es si esa presunción se pierde por el hecho de entablar una demanda que ataca a ese acto o, por el contrario, este mantiene aquella presunción hasta el momento en que nos encontremos ante una sentencia judicial, la cual declare que el acto es contrario a derecho y, por tanto, éste se deja sin efecto.

En el primero de los casos, pareciera ser que el actor se liberaría de la carga de la prueba en cuanto será la Administración la que tendrá que probar que ese acto es válido y se dictó conforme a derecho, recayendo en ella la carga de probar. En cambio, en el segundo caso, será el particular quién tendrá que probar su pretensión, ya que si el acto se tiene por válido hasta que una sentencia declare lo contrario, la Administración nada tendrá que decir sino será el particular el que tendrá toda la carga de probar.

Por tanto, el objeto de investigación es saber cuál es la relación que existe entre la presunción de legalidad del acto administrativo y la carga de la prueba en juicio y si en definitiva, el *onus probandi* se altera de alguna manera por esta presunción, que se encuentra a favor de la Administración.

Para llevar a cabo este cometido, lo que haremos será un análisis de cada una de ellas por separado, es decir, estudiar la carga de la prueba, por un costado y, del otro, la presunción de legalidad. Más aún, nos parece insuficiente hacer este estudio a partir de lo que se ha dicho en Chile, ya que nuestra doctrina no se ha hecho cargo de este tópico, a lo menos de una manera suficientemente acabada. Por lo tanto, hemos decidido recurrir a ordenamientos jurídicos en los cuales podamos encontrar las bases de esta presunción y que nos servirán de guía para estudiar cuál es la situación actual en nuestro ordenamiento.

Respecto a las legislaciones extranjeras que hemos tomado como referencia, son las dos europeas continental, a saber, la doctrina administrativa francesa, la cual tiene la gran importancia de tener el primer jurista en proponer esta idea de la presunción de legalidad, tomando en consideración, además, que se trata del sistema jurídico en el cual ha tenido mayor desarrollo el Derecho Administrativo. Junto con éste, por su importancia como constante referente legal de nuestro ordenamiento jurídico, hemos decidido indagar en el derecho español, en el cual también se ha tratado este tema con mayor rigurosidad.

Sin adelantar el trabajo que más adelante llevaremos a cabo, queremos dejar constancia que, al parecer, hay ciertos casos en los que efectivamente se justificaría la inversión de la carga de la prueba. Ahora, en lo relativo a saber cuáles son estos casos, si éstos se encuentran expresamente regulados en nuestro derecho y lo relativo al fundamento de la inversión, lo dejaremos para el análisis de la investigación que a continuación presentamos.

Capítulo I. Presunción de legalidad de los actos administrativos

1. Surgimiento y alcance de la presunción de legalidad.

Para una primera aproximación, nos remontemos a los orígenes del Derecho Administrativo moderno en el siglo XVIII, el cual se encontraba inmerso en un contexto histórico-político, específicamente nos referiremos a la Revolución Francesa.

Luego de la revolución, el poder que se radicaba en el monarca pasa a estar encarnado en la soberanía de la nación, representada por la Asamblea legislativa. Tal soberanía se expresaba a través de la ley, cual estaba fuertemente vinculado con el principio de legalidad, que, de manera general, expresaba la idea de la ley como un acto normativo supremo e irresistible al que, en línea de principio, no es oponible ningún derecho más fuerte, cualquiera que sea su forma y fundamento: ni el poder de excepción del rey y de su Administración, en nombre de una superior “razón de Estado”, ni la inaplicación por parte de jueces o la resistencia de los particulares, en nombre de un derecho más alto, como lo sería el derecho natural o de derechos especiales, como los privilegios sociales (Zagrebelky 2003: p. 24).

Lo que suponía esta primacía legal, es la derrota de las tradiciones jurídicas absolutistas y del antiguo régimen francés. El Estado de Derecho y el principio de legalidad suponía la reducción del derecho a la ley y la exclusión o, por lo menos, la sumisión, de las demás fuentes del derecho (Zagrebelky, 2003: p. 24).

Dentro de este contexto, en el cual ya el poder no se radicaba en el monarca sino que en el Estado, encontramos una serie de prerrogativas, antes radicadas en los poderes absolutos del rey, dentro de la cual se configura la presunción de legalidad. Ésta se configuraría como el privilegio del cual gozarían los actos de la Administración, que no tiene su origen en la protección o salvaguarda de los derechos y garantías de los administrados, sino que se fundaría en el principio general “*preasumptio pro se*” que afectaba las decisiones del príncipe. En efecto, se fundaba en la máxima “*quod principi placuit legis habet vigorem*” (lo que al príncipe le place tiene vigor de ley) lo que es propio de los regímenes absolutistas. Por ejemplo, lo que ocurría en el derecho francés, donde imperaba “*le roi ne peut mal faire*, que significa “el rey no puede hacer el mal” (Riveros de Gatica 2006: p.117).

En este proceso, es la primera vez que se produce la separación de los poderes del Estado, en la que se consagran los ideales de Rousseau: libertad, fraternidad e igualdad. Producto de aquello, se generó la configuración clásica del Estado tripartito, a saber, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Antes de 1789, año en que se produce la revolución, el sistema imperante era el “antiguo régimen”, lo que conllevaba a que el monarca concentrara todo el poder del Estado, bajo una fundamentación divina, sin haber separación alguna entre los poderes que detentaba. Producto de este quiebre dentro de la estructura institucional, la soberanía que residía en el rey se le es desposeída por la nación, y se trata de legitimar el derecho a través del contrato social (Duguit 1913: p. 2).

Como consecuencia de esta ruptura, el sistema de relaciones entre la Administración y Justicia sufre una transformación, lo que se refleja en la dictación, en 1790, de la Ley de 16-24 de agosto, “Loi sur l'organisation judiciaire” (Ley de la organización judicial), adoptada por la Asamblea Constituyente, la cual tiene una gran importancia, en cuanto ésta consagra la separación de las funciones judiciales de la función administrativa, estableciendo penas para el juez en el caso de la perturbación de las operaciones de la Administración., cualquiera sea la naturaleza de aquella.

Disposición pilar que confirma lo antes dicho, es el artículo 13 de la referida ley, el cual nos señala:

“Las funciones judiciales son y han de permanecer siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, perturbar de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos, ni emplazar ante ellos a los administradores, por razón de sus funciones” (García Enterría 2006: p. 508).

Si bien la Administración adquiere un carácter independiente, en cuanto la sacamos del ámbito de dirección del rey, ésta conserva ciertos elementos y prerrogativas que se encontraban en manos éste mismo, quien en la época era personalmente titular de la soberanía. En efecto, la Administración es autosuficiente para imponerse por sí misma, sin tener necesidad de ser asistida por el juez (García de Enterría y Fernández, 2006: p. 508).

Es así como el nacimiento del Derecho Administrativo moderno está enmarcado en un proceso político, en el cual la fuerza revolucionaria victoriosa desea tomar y conservar, para sí, el poder adquirido a través de esta lucha de clases.

Ahora bien, podemos decir que la presunción de legalidad, en su comienzo, no se vislumbraba como tal, ya que no existía una conceptualización como la conocemos hoy, sino, por el contrario, era una situación de que se daba en la práctica, fundada en el concepto de la ejecutoriedad de los actos administrativos, sin asistencia del juez, teniendo como consecuencia que el acto se aplicaba por ser válido.

En el desarrollo de esta teoría tiene gran importancia el jurista francés Maurice Hauriou, en cuanto es quién, primeramente, propone una verdadera teoría estructurada de los privilegios de la Administración, la cual tiene la virtud de ser conceptualmente completa (Nihoul, Marc 2001: p. 186). En definitiva, lo que permite el Hauriou es la evolución del privilegio, que se traduce en una transición más empírica del privilegio a una formulación más conceptual del mismo. (Nihoul, Marc 2001: p.184). Todo esto en consideración de que este principio es la materialización de la realidad jurídica de la época.

2. Cómo opera la presunción de legalidad en el Derecho Comparado

2.1. Generalidades

En esta parte del acápite parece necesario remitirnos a fuentes extranjeras que pueden tener incidencia en nuestro país. Así, claramente, debemos analizar cómo opera ésta presunción en Francia, país en el cual ha tenido su origen la misma y, especialmente, vincularla a un privilegio desarrollado por Haoriou a fines del siglo XIX: “le privilège du préalable” (privilegio de prevalencia), ya que es acá donde podemos encontrar los primeros vestigios de la presunción de legalidad. Es dable mencionar, adelantándonos a lo que luego desarrollaremos, que este privilegio de prevalencia no es un resultado de un trabajo teórico realizado por el autor, sino que es una constatación de lo que ocurría en la realidad jurídica en Francia a fines del siglo XIX (Nihoul, Marc 2001: p. 187). Ocurre que, en principio, la presunción de legalidad fue presentada por el jurista de una manera que, a través del tiempo, fue experimentando cambios, los cuales

culminan en la presunción de legalidad como hoy la conocemos. En definitiva, no es que el privilegio de prevalencia sea distinto a la presunción de legalidad, sino, por el contrario, es el antecedente del mismo.

También, por su importancia en cuanto modelo jurídico para América Latina y, en especial, en el caso chileno, creemos que es necesario analizar el sistema español, por la directa relación que existe entre ambos países producto de la historia.

2.2. Presunción de legalidad en el derecho francés.

Al momento de hablar de la presunción de legalidad o validez en materia de acto administrativo, en el derecho francés debemos relacionarlo con un privilegio creado a término del siglo XIX, el cual ha tenido una gran evolución a través del tiempo. (Hauriou 1900-1901: p.1).

Como ya lo hemos mencionado, el primero de hablar de este privilegio es Maurice Hauriou, que en su libro “Précis de droit administratif et de droit public général”, nos habla de esto que él le llamó “privilège de préalable”. Debemos tener en cuenta que este privilegio ha sufrido modificaciones y transformaciones a través del tiempo. Así, en su primera versión éste lo planteó como un solo privilegio, el cual consagraba la fuerza ejecutoria del acto administrativo (Nihoul, Marc 2001: p. 187) y, más tarde, postula lo que hoy se conoce como “L’action d’office”.

Al momento de adentrarse a los orígenes de esta teoría, nos damos cuenta que no se trata de una invención. Ella se inspira profundamente en la realidad del Derecho Administrativo en Francia a fines del siglo XIX. Lo que hace Hauriou es organizar y analizar esta teoría, para poder encontrar una explicación de la realidad. Se trata, en gran parte, de una teoría fundada en la descripción (Nihoul, Marc 2001: p. 187). El mismo autor señala que, a través de las teorías del Derecho Administrativo, trata de “explicar todo aquello que la Administración y la jurisprudencia administrativa francesa practican como reglas de derecho esenciales. La constante preocupación ha sido, dentro de la disposición de sus teorías, de seguir las indicaciones de la jurisprudencia.” (Hauriou 1897: p. 1-3).

Así, en su comienzo, este privilegio se funda en que el poder público tiene dentro de sus actos y operaciones una suerte de privilegio, de ahí el nombre, que viene de la propia naturaleza del poder público y se traduce en que éste debe ser obedecido (Hauriou, 1900-1901: p. 246). El

referido poder existe tanto en materia de gestión como en operaciones ejecutables por vía de autoridad.

En sus postulados básicos, Hauriou señala que “le privilège du préalable” lo podemos resumir en dos proposiciones, así: 1) Dentro de la ejecución de sus servicios y dentro de la ejecución de sus derechos, el poder público debe ser obedecido inmediatamente, salvo reclamación posterior; 2) En principio, el poder público no tiene que responder por las reclamaciones que se le hacen, sea para solicitar su acción, sea por demandar la reparación de los daños que ella causa (1900-1901: p. 246).

En el caso concreto, nosotros nos centraremos en la primera de las concepciones que implicaba “le privilège du préalable”. A ésta se le conoce como “le privilège de l'exécution préalable” o, privilegio de la ejecución previa.

En esta vertiente, en principio, las decisiones de la Administración no se encuentran sometidas a ninguna condición previa, salvo aquellas que esta misma se impone. Como consecuencia de ello, las decisiones de la Administración no necesitan decisión prejudicial alguna (1900-1901: p. 246). Incluso más allá, para Hauriou, todo tipo de reclamación de intereses dañados causados por la ejecución previa de los actos de la Administración, no tendrán el efecto de detener la ejecución de los actos dictados por el órgano administrativo (1900-1901: p 247).

Los privilegios que conocía el sistema francés de los primeros años del siglo XX, sufrieron transformaciones a través del tiempo. En efecto, lo que hizo Hauriou fue reformular su teoría con el pasar de los años, pero sin alterarla en su sentido fundamental. Ahora bien, todas las reformas introducidas siempre importaron aumentar las prerrogativas que la Administración tenía. (Nihoul, Marc 2001: p. 190).

Lo anterior, no tiene nada de extraño si tenemos en consideración la idea de Hauriou respecto a las prerrogativas que detenta la Administración. Éste estima que las prerrogativas están constituidas por un conjunto de derechos exorbitantes y procesos excepcionales, los cuales constituyen el carácter más remarcado del Derecho Administrativo y, a su vez, se transforman en el límite de la misma (Nihoul, Marc 2001: p. 185).

Dentro de la teoría descriptiva del autor, tenemos varios cambios a través del tiempo. Así, podemos encontrar variaciones ya en 1901, 1907, que tienen que ver con aumentar las prerrogativas de la Administración; así también, en 1921 Hauriou cambia de nomenclatura y ya

no se refiere a “le privilège du préalable” (privilegio de ejecución previa) si no ahora habla de le privilège d’action d’office (privilegio de acción de oficio).

En relación a este último señala Hauriou que, dentro de los poderes que le pertenecen a la Administración, ésta puede ejecutar ella misma sus decisiones, sin tener que pasar por la intermediación de un juez (Hauriou 2010: p. 361).

Pues, vemos cómo evoluciona la teoría planteada por el autor, presentándonos un escenario en el cual ya no encontramos sólo un privilegio, sino que dos: por una parte, la ejecución forzada de los actos y, por otra, la acción de oficio.

En este sentido, para mejor entender el privilegio, el autor haciendo el paralelo con el derecho privado, demuestra cuál es el alcance de la prerrogativa. Pues así las cosas, en derecho común privado no se ejercen los derechos de cara a los terceros, sino que es necesario pasar, anteriormente, por el control del juez. Es este último el que sirve como intermediario entre los particulares y hace que el pretendido derecho de uno de ellos, se realice, en el caso de que este sea procedente, lo cual es expresado en una declaración con auctoritas, la sentencia judicial.

Cuando de la Administración se trata, la situación es revertida, ya que, en principio, en una de sus operaciones, en que gestiona sus servicios públicos, ejerce por sí sus derechos, de una manera extrajudicial. Esto no obsta, sin embargo, que el particular pueda recurrir a la justicia para invalidar el acto, empero esto no significa que se suspende la ejecución del mismo (Hauriou 2010: p. 363).

Hemos dicho constantemente que, en principio, los actos son impuestos, a los particulares o administrado que se trate, sin autorización judicial. Pero constatamos que este privilegio tiene límites. Así lo deja expresado Hauriou en sus postulados (Hauriou 2010: p. 265). En efecto, éste reconoce los siguientes:

a. La Administración no tiene derecho de proceder a través de una decisión ejecutoria y se encuentra obligada a recurrir a la justicia. Por ejemplo, en materia de anulación de una elección ya realizada, la Administración sólo puede interponer el recurso de anulación que se ventila en el contencioso electoral.

b. La Administración no puede, sin la intervención de un juez, reducir a ejecución todas sus decisiones. Por ejemplo, todo aquello que es reglamentación en materia de Policía de municipios, es sancionado a través de la vida judicial.

c. Igualmente, hay casos en que la Administración del Estado limita voluntariamente su poder de acción de oficio, en lo referente a los contratos administrativos. Por ejemplo, el caso de las relaciones que existe entre la ésta y sus empresarios, en trabajos públicos; especialmente, con sus concesionarios. Lo que ocurre en estos casos es que la Administración se reserva el pronunciar determinadas sanciones por decisión ejecutoria, como lo es el caso de resciliación del contrato. En el caso que, judicialmente, se anulen la decisión tomada por la Administración por ser injustas, ésta es condenada al pago del daño causado.

La Administración, para evitar el eventual pago de indemnizaciones, ha ido solicitando la interpretación, al Consejo de Estado, de los contratos de concesiones, para hacerse, en suma, autorizar por el juez a exigir de los concesionarios alguna modificación en el contrato. En principio, esto lo habría ejecutado sin solicitar el consejo de nadie y menos sometiendo a un proceso ante el Consejo de Estado, pero prefiere limitar su actuar y prefiere anteponerse a una determinada situación.

d. Si en general los actos son inmediatamente ejecutables, la Administración se obliga, en general, a esperar los plazos de las posibles reclamaciones de éstos. La Administración puede ejecutar el acto, pero todo esto bajo su riesgo y peligro. (Hauriou, 2010: p. 365 y ss.).

Teniendo claro cómo es entendida la presunción de legalidad en el derecho francés, debemos relacionarlo con la carga de la prueba. En definitiva, lo que interesa saber es si esta presunción de legalidad, prerrogativa que tiene la Administración, tiene incidencia alguna en la carga de la prueba y, en específico, si es un elemento determinante en la inversión de la misma en casos calificados. Para el mejor análisis del tema, dejaremos la posible relación para el estudio del último acápite, luego de haber estudiado, cuidadosamente, qué se ha entendido por la carga de la prueba en el derecho francés.

2.3. Presunción de legalidad en el derecho español.

En el sistema español, el inicio de la presunción de legalidad, aunque sin este nombre, de los actos de la Administración derivó del principio de separación de los poderes, que se configuró definitivamente a partir de la década moderada (desde 1844 a 1854) en que se recepcionó el sistema francés (García de Enterría y Fernández 2006: p. 511).

Las alusiones a la presunción de legalidad, dicen relación con el contencioso-administrativo como un autocontrol de la Administración, localizando posteriormente la impugnación de los actos administrativos ante órganos especializados, que se limitaban a informar la exención judicial de la Administración. Lo anterior provocaba que la Administración no tuviese ningún organismo contralor de su actuación, cuidando con ello que fuese conforme a derecho, respetando los derechos de los particulares.

A través de la Ley de Santamaría Paredes de 1888-1894, se eliminó el último resquicio del principio “Juzgar la Administración sigue siendo administrar” (García de Enterría y Fernández 2006: p. 511), transformando la jurisdicción detenida en delegada, judicialización que llevó al control de la Administración en forma plena, mas no previo a la validez del acto.

Esta concepción proliferó producto de la tradición del Antiguo Régimen vivido en España, similar a lo sucedido en Francia.

En el transcurso del siglo XX, posterior a la guerra civil española, se robusteció el Poder Ejecutivo, excluyéndose el recurso contencioso-administrativo jurisdiccional contra los actos de la Administración central (1938). En 1944 se restableció dicho recurso, pero se excluyeron ciertas materias y se configuró como una causa discrecional, a través del cual el Gobierno podría dejar en suspensión o inejecución las sentencias condenatorias a la Administración. En 1956 se retornó al control jurisdiccional de la Administración, aunque manteniéndolo como un recurso impugnatorio de los actos de ésta.

Es en esta misma época cuando se generalizan los principios de ejecutoriedad de los actos administrativos y de acción de oficio, en el artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (1957) y en los artículos 101 y 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo (1958). Estas últimas disposiciones son los que posteriormente pasan a los artículos 94 y 95 de la Ley 30/1992. La idea sigue siendo la misma: los actos de la Administración son inmediatamente ejecutables, salva determinadas excepciones, como que la ejecución pudiera causar perjuicio de imposible reparación (García de Enterría 2006: p. 512).

A juicio de García Enterría y Fernández, la relación entre la Administración y los Tribunales debe explicarse desde un sistema de autotutela (García de Enterría 2006: p. 524).

La autotutela de la Administración sería general y autónoma del juez, el cual no puede intervenir, salvo que se encuentre expresamente señalado en la ley. Con lo anterior, se establece que el juez debe respetar la realización íntegra (declarativa y ejecutiva) por la Administración de su potestad de autotutela, pudiendo intervenir cuando la actuación declarativa haya sido pronunciada y sólo para verificar si ésta se ajusta a derecho.

En España, los autores se refieren a esta situación como “principio del acto previo”, aludiendo que sólo bajo la situación de un procedimiento contencioso-administrativo, impugnando la validez del acto administrativo, éste podría ser revisado, lo que claramente es posterior a la dictación del acto. A su vez, el inicio del mencionado procedimiento no paralizará la ejecución del mismo.

Así mismo, han indicado que este principio se justifica en “una razón de expeditividad y eficacia en la gestión de los servicios y asuntos públicos que tiene confiada la Administración”, gestiones que no serían factibles de realizar en caso de obligar a la Administración a acudir a los Tribunales para imponer sus pretensiones o cada vez que un particular se oponga éstas (García de Enterría y Fernández 2006: p. 516).

Si bien, la legislación española ha establecido la presunción de validez de los actos administrativos desde su dictación, pudiendo revisarse posteriormente por el juez la legalidad o validez del acto, debemos consignar que la ejecución de los actos administrativos tiene limitaciones, dadas por la regulación misma.

La primera limitación de la Administración es el hecho de tener que actuar “en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido”, establecido en el Artículo 43.1 Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 3 de noviembre de 2003 (García de Enterría y Fernández 2006: p. 523).

También podemos encontrar una limitación de importancia referida a la “vinculación de la Administración a sus propios actos declarativos de derechos”, lo que le impediría formalmente dejar sin efecto sus actos, salvo que sean radicalmente nulos, de acuerdo al artículo 102 Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, de 26 de noviembre de 1992. Lo anterior fue producto de una modificación legislativa, a través de la cual, se ha coartado a la Administración de la revisión de

oficio de los actos meramente anulables, debiendo demandar la lesividad para el interés público ante los tribunales, restando parte de la autotutela con la cual contaba (García De Enterría y Fernández 2006: p. 524).

Podemos mencionar, como última limitación importante, la privación de la facultad de la Administración para reivindicar por sí mismas sus bienes patrimoniales o de dominio público, debiendo la Administración acudir ante tribunales, cuando la usurpación de antigüedad es superior a un año y en caso de haber dudas sobre la titularidad de los bienes usurpados (García De Enterría y Fernández 2006; p. 524).

Con lo anterior, queda totalmente claro que la presunción de legitimidad, validez o legalidad (todas acepciones utilizadas para referirse a lo mismo) se relaciona directamente con la ejecutoriedad de los actos administrativos, con el objeto de darle eficacia, evitando cualquier entorpecimiento de la Administración, en la prosecución de sus fines.

3. La presunción de legalidad en el derecho chileno

Al igual que las legislaciones anteriormente analizadas, en materia de presunción de legalidad, nuestra legislación toma como fundamento los razonamientos primarios dados en la época romana, que fueron transmitidos y conservados hasta las monarquías europeas, conservadas incluso, luego de la gran revolución.

Hoy en día, y cada vez con menos fuerza, podemos encontrar dos posturas frente a la presunción de legalidad. En efecto, encontramos una doctrina mayoritaria, la cual reconoce plenamente la procedencia del mismo (Ferrada 2007: p. 81); por el contrario, existe otra postura, la cual señala que la aplicación de esta presunción importaría una vulneración a nuestra Carta Fundamental, que se fundaría, específicamente, en la transgresión a la igualdad ante la ley, la prohibición de la existencia de persona o grupos privilegiados y, por último, la prohibición de establecer diferencias arbitrarias (Soto Kloss 2010: p. 13).

El primer atisbo de reconocimiento de este principio en nuestro ordenamiento jurídico data del año 1957, en el cual la Contraloría General de la República le reconoce a un “decreto supremo legalmente tramitado pleno valor y eficacia jurídica dentro de la Administración, y debe, por tanto, ser cumplido y respetado por los funcionarios públicos (...)” (Aróstica 1991: p.

3). Este mandato expresado, a través del decreto, señalaba expresamente que no les es “lícito excusarse de cumplir a pretexto de una supuesta ilegalidad del mismo, ya que una vez que ha sido tramitado y tomado razón por Contraloría, se ha establecido una verdadera presunción de legalidad” (Dictamen N° 1589, del año 1957).

Este mandato a los funcionarios públicos se vio ampliado a las relaciones que el particular tiene con el Estado, a través de otro dictamen de la Contraloría General de la República, N° 82.374 de 1966.

Además de las anotaciones de inconstitucionalidad que revestiría esta presunción, los autores señalan en relación a este último punto que, de operar esta presunción, sólo sería aplicable a aquellos decretos o resoluciones de la Administración que han sido objeto de toma de razón por el órgano contralor. Todas las otras decisiones tomadas por la Administración, sea por “oficio, acuerdos, bandos, etc, y, por otra, en caso alguno sería aplicable a los llamados actos exentos, es decir, aquellos exceptuados del acto procedimental o trámite o preparatorio de toma de razón” (Soto Kloss 2010, p. 13).

En la posición contraria, parten de la idea que esta presunción es un privilegio que sirve a la actuación de la Administración: “Esta presunción opera como una base para la aplicación inmediata del acto, sin requerir el acuerdo expreso del particular afectado, sin perjuicio de éste pueda ser paralizado e incluso dejarse sin efecto por los tribunales de justicia” (Ferrada 2007: p. 81).

Una de las críticas esbozada por los opositores a esta presunción, es desechada en el año 2003, con la dictación de la Ley N° 19.880, Ley de los Bases de Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, la cual en su artículo 3 inciso final, señala:

“Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, 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.”

Esta ley se promulga en el contexto de legislar sobre el silencio administrativo, pero termina siendo una ley de bases de los procedimientos administrativos, dictándose acorde con el artículo 63 N° 18 de la Constitución Política de la República, que se refiere a las bases de los procedimientos que rigen a los actos de la Administración del Estado.

En particular, el artículo 3° inciso final plasmó los privilegios de que goza la Administración de manera general, otorgando con ello certeza a los operadores jurídicos respecto del ejercicio que ésta puede realizar, dentro de sus ámbitos de competencias.

Ahora bien, esta norma no ha sido entendida como adjetiva, que se refiera al impacto de estos privilegios en el proceso jurisdiccional, por lo que cabrá preguntarse si existe alguna injerencia de la presunción de legalidad en la carga de la prueba en la justicia administrativa.

Capítulo II. La carga de la prueba en la justicia administrativa

¿Qué ocurre cuando un acto administrativo se impugna por un particular ante los tribunales de justicia? Si se cumplen todos los requisitos procesales, se dará curso a esa demanda y se iniciará un juicio para determinar, por ejemplo, la legalidad de ese acto. Pues bien, en materia administrativa, sabemos que existe un privilegio del cual gozan los actos emanados por la Administración y, como ya habíamos dicho, en legislaciones comparadas este privilegio no se termina o desaparece por el hecho de que un administrado u otra Administración impugne el acto ante un tribunal competente, sino que para que aquello ocurra, debe existir una sentencia firme, la cual declare que el acto es ilegal o inválido.

Al parecer, podríamos decir que existe una relación entre este principio y la carga de la prueba. En efecto, sabemos que la carga de la prueba corresponde al particular o Administración demandante, todo esto en virtud del adagio “*actori incumbit probatio*” y por las reglas generales en materia de carga de la prueba. Pero, parecieran existir ciertos casos, en legislación comparada, en que la carga de la prueba se invertiría a causa de esta presunción, teniendo, por tanto, relevancia dentro del juicio administrativo. Como consecuencia, la Administración tendrá que probar que ese acto que goza de este privilegio de prevalencia, por ende, es válido, se dictó conforme a ley y que no adolece de ningún vicio durante el proceso de su formación. Lo cual se aleja de las reglas comunes en materia probatoria, ya que será ella quién debe probar, en su calidad de demandada.

Pues bien, al parecer, podríamos decir que existe una relación entre este principio y la carga de la prueba. En efecto, sabemos la carga de la prueba corresponde al particular o administración demandante, todo esto en virtud del adagio “*actori incumbit probatio*” y por las reglas generales en materia de carga de la prueba. Pero, parecieran existir ciertos casos en que la carga de la prueba se invertiría a causa de este principio, teniendo por tanto relevancia dentro del juicio administrativo, y como consecuencia la administración tendrá que probar que ese acto que goza de este privilegio de prevalencia y que, por tanto, es válido, se dictó conforme a ley y que no adolece de ningún vicio durante el proceso de su formación. Lo cual se aleja de las reglas comunes en materia probatoria, ya que será ella quién debe probar, en su calidad de demandada.

Ahora bien, lo que tendremos que hacer es verificar cuáles son los alcances generales de la carga de la prueba, luego especificarla en el derecho comparado, como lo hemos venido haciendo, teniendo como referencias el derecho español y francés, para luego determinar si es

que en estas legislaciones existe alguna alteración en materia de carga de la prueba, en virtud de este presunción o privilegio.

1. Alcances de la carga de la prueba.

La doctrina procesal distingue entre deberes, obligaciones y cargas procesales. Haremos referencia sólo a las cargas procesales, que es lo que incumbe a este trabajo.

La carga procesal es entendida como la exigencia por una norma de una conducta que es necesaria observar cuando el sujeto desea obtener un resultado jurídicamente relevante. Por tanto, la no observancia de ella conducirá a la no obtención del fin pretendido (Reyes 1965: p. 43). Por ello, existe una correlación entre el ejercicio de una facultad reconocida por la ley y un resultado favorable, siendo necesaria ejercer la primera para la obtención de la segunda.

En cuanto a la carga de la prueba propiamente tal, en un proceso en el cual se pretende obtener un determinado efecto jurídico, no basta con proferir determinadas afirmaciones, sino que además los hechos deben ser probados, siempre que sean hechos controvertidos. La necesidad de probar, para vencer, se llama carga de la prueba (Reyes 1965: p. 49).

El efecto de la carga de la prueba no se verá en la fase probatoria del proceso, sino en la fase de decisión o sentencia, pues la prueba lo que busca es la convicción del juez respecto de determinadas circunstancias o hechos acaecidos; de no lograr esa convicción, la prueba fue insuficiente, y por tanto, no fue satisfecha la carga de la prueba (Fernández 2006: p. 25).

En los siguientes acápites se hará referencia a la carga de la prueba en la justicia administrativa a nivel comparado, con el objeto de revisar su regulación y comprensión por la doctrina y jurisprudencia.

2. Carga de la prueba en la justicia administrativa

2.1 Generalidades

Como ya lo adelantábamos en la conclusión del acápite anterior y, siguiendo la misma lógica y forma de análisis del primer capítulo, nos avocaremos, nuevamente, al estudio de dos fuentes normativas extranjeras, para desentrañar cuál es la regulación legal en materia de carga

de la prueba; y qué es lo que ha dicho la doctrina como la jurisprudencia al respecto. Siguiendo el esquema antes utilizado, empezaremos por el análisis del derecho francés para luego pasar al análisis del derecho español.

2.2. Carga de la prueba en el Derecho Administrativo francés

Cuando hablamos de la carga de la prueba en justicia administrativa francesa, tenemos que tener en cuenta que nos sumergimos en un sistema en el cual no existe regla fijada con anterioridad en el ordenamiento jurídico. La carga de la prueba, en efecto, se encuentra inmersa dentro del contencioso administrativo y, específicamente, en el ítem probatorio, el cual en su configuración, se acerca a un sistema inquisitivo en esta materia, teniendo escasa regulación legal y un amplio poder de actuación el juez.

Como se señalaba anteriormente, cuando del sistema francés se trata,, en el proceso administrativo no existe texto general alguno que nos fije la carga de la prueba, pero tampoco encontramos la existencia de reglas que determinan la admisibilidad de prueba, ni existe una jerarquía de prueba, como sí ocurre en un sistema de prueba legal tasada, en el cual hay ciertas limitaciones y reglas que se le imponen al juez. (Leger, 1972: p. 28).

Esta libertad que tiene el juez se traduce en que éste puede solicitar los medios de prueba que estime necesarios para resolver el juicio; apreciar libremente la prueba, lo que se significa, incluso, que no se encuentra vinculado a los informes que emitan órganos especializados en cierta materia y que han participado en juicio; y, en lo que nos importa, el juez administrativo es libre de imputar la carga de la prueba. La única regla general que tiene éste es el adagio “*actori incumbit probatio*” y que no será, sin embargo, tomado en cuenta su valor vinculante para con el juez, quien puede aplicarlo en todo su rigor, atenuarlo o incluso eliminarlo por completo. (Leger, 1972: p. 29).

Por tanto, a la luz de esto, el juez ante una situación particular, lo que propenderá será esclarecer la verdad de las situaciones, haciendo pesar la carga de la prueba en quién éste considere se encuentre en condiciones de probar.

Ahora bien, partimos de la base de que serán las partes las que tendrán que probar sus alegaciones, empero, en caso que éstas no se encuentren en posibilidad de acreditar sus alegaciones, será el juez quién decida y compela a la Administración, en lo que nos interesa,

probar aquellos hechos de los cuales está en posición de probar, invirtiendo así la carga de la prueba. Invertida aquélla, y en el evento que la Administración no pruebe, esto irá en contra de su pretensión. Desarrollaremos más adelante el punto, pero conviene desde ya hacer esta precisión.

Lo mismo ocurre con la regla que se encuentra en el artículo 9 del Código de Procedimiento Civil francés, regla general en materia de prueba, la cual señala: “Incumbe probar conformemente a la ley los hechos necesarios para el éxito de su pretensión”.

El juez de exceso de poder se tiende a separar de esta regla, la cual determina que la carga de la prueba le corresponde al demandante, con el objeto de tener un modo de establecimientos de los hechos mucho más adaptado a su oficio y al carácter inquisitorial del procedimiento (Gaudemar 2012; p. única).

Como vemos, dentro del sistema francés encontramos una gran libertad de actuación por parte del juez. Si quisiéramos hacer una estructuración en materia de prueba en lo referente al juicio administrativo, lo primero que debemos señalar es que ésta tiene, desde el punto de vista de su origen, dos fuentes, a saber: la jurisprudencia, primeramente y, luego, el demandante o requirente, quien raramente dejará su pretensión sin presentar medio probatorio alguno (Pacteau, 2006: p. 189),

Si bien la carga de la prueba en el requirente mantiene su importancia y es quién en principio la soporta, vemos que igualmente se comparte ésta con la contraparte demandada, es decir, la Administración, a lo cual debemos sumarle una participación activa del mismo juez. (Pacteau 2006: p. 190).

Ya habíamos señalado que en materia de carga de la prueba, el juez se puede desprender del mandato impuesto por el adagio “*actori incumbit probatio*”. En efecto, en la búsqueda de las pruebas, el juez puede intervenir libremente, tanto en apreciación como en el establecimiento de la carga de la prueba. Lo anterior no significa evidentemente que él puede actuar arbitrariamente, le queda someterse, en lo que dice relación con su intervención, al principio de inmutabilidad e independencia, como también al carácter contradictorio del procedimiento. (Leger 1972: p. 35)

Cuando buscamos las justificaciones que en materia administrativa el juez puede atenuar, alterar o cambiar la carga de la prueba, nos encontramos claramente con una primera expresión: La desigualdad entre las partes, que caracteriza la instancia contenciosa administrativa. (Leger, 1972, 36).

En el juicio será el administrado quién tendrá la calidad de demandante y la Administración la calidad de demandado. Si en determinados casos es el demandado el que ha provocado la decisión o la situación de conflicto (por ejemplo, pensemos en aquellos casos en que se demanda el reconocimiento de cierto título o la de una determinada calidad o condición), cierto es que en muchos otros él no ha jugado un rol activo, sino más bien pasivo, en cuanto tanto él ha visto su situación modificada por la actividad de la Administración o por la actividad de un tercero. “Es dentro de esta segunda hipótesis en donde la justificación de la regla “*actori uncumbit probatio*”, con la cual se obliga al actor a aportar las pruebas para bien fundar sus pretensiones, no existe o, a lo menos, es fuertemente disminuida.” (Leger 1972: p. 36).

A esto se le suma que en materia de prueba, la desigualdad aumenta en lo que dice relación a la posibilidad de reunir las pruebas, de tener u obtener los documentos necesarios o útiles para generar la convicción del juez conforme a su pretensión. Más aún, el particular administrado tendrá dificultad de conocer los documentos que han tenido en cuenta para tomar la decisión que ha dado lugar al litigio.

Refuerza lo dicho que “el proceso administrativo no es solamente un diálogo entre dos partes, arbitrado por un juez sino que, en cierta medida, es un nuevo examen de un expediente administrativo, limitado por las pretensiones de los interesados” (Saint-Marc y Labetoulle 1970: p. 69). Esto claramente lo debemos vincular con los orígenes propios del Derecho Administrativo, donde la Administración se juzga asimismo, y es en instancia jurisdiccional donde la Administración podía apreciar objetivamente la legalidad y regularidad de sus actos. Por lo tanto, esto explica que el juez no acepte fácilmente que su control esté regulado o limitado a las reglas de repartición de la carga de la prueba, en cuanto el objetivo del mismo control tiene que ver con la legalidad del acto que ha sido emanado de la Administración, sin tomar en cuenta la posición de la respectiva parte dentro de la instancia jurisdiccional, desprendiéndose, por tanto, de las reglas de prueba, las cuales podría, en ciertos casos, impedirle pronunciarse objetivamente.

Ahora bien, es cierto que dentro del juicio el juez puede revertir la carga de la prueba, no es menos cierto que el actor, en este caso, el administrado mantiene una carga mínima de prueba, “porque él ocupa una posición de demandante en la instancia jurisdiccional, el particular debe soportar desde el inicio una carga mínima, irreductible que es la de discutir fundadamente la decisión administrativa.” (Colson 1970: 124).

En un afán de sistematizar lo anteriormente dicho, en lo referente a la atenuación del adagio “*actori incumbit probatio*”, esto se verifica, concretamente, a través de dos fenómenos, a saber: La participación del juez en la búsqueda de la verdad y compartir la carga de la prueba con la contraparte demandada. Así:

a. Participación del juez en la administración de la prueba.

A modo general, podemos decir que el juez administrativo, luego de la sentencia Barel (Sentencia N° 28238, 1954) tuvo consecuencias tanto en el ámbito del reparto de la prueba como también en materia de intervención en la búsqueda de la verdad, por lo que tiene una participación activa dentro del juicio. Así, por ejemplo, este puede solicitar nuevos informes técnicos, puede realizar visitas de lugares, examinar documentos, etc.

Podemos ver que en la intervención que hace el juez, puede éste invertir la carga de la prueba, porque se le reconocen amplios poderes para poder demandar a la Administración, la que será la parte demandada, la producción de ciertos documentos o elementos de prueba que podrán corroborar o desmentir las alegaciones del particular administrado. (Pacteau 2006: p. 196)

b. Reparto de la prueba entre las partes.

Es de toda lógica que la carga de la prueba sea atribuida al requirente, tal como ocurre dentro del proceso civil, pues será el requirente quien reclame y deba justificar. Si nos encontramos en aquellas hipótesis en que es una persona pública el requirente, la carga pesará también sobre ella. Así, el requirente tiene la obligación de apoyar su pretensión con elementos, alegaciones y toda la información posible que permita iniciar la convicción del juez. (Pacteau 2006: p. 189).

Pero frente a esto igualmente encontramos que hay una atenuación necesaria de la carga de la prueba del requirente, ya que este requirente demandante se encuentra, claramente, en una situación de inferioridad de cara a la Administración, que muchas veces ella sola detenta los documentos e información para apoyar sus alegaciones.

En materia de silencio administrativo vemos que existe una regla especial en el artículo R. 612-6 del Código de Justicia Administrativa, el cual encontramos una aquiescencia implícita

del demandado. Así: “Si, a pesar de una demora, la parte demandada no produce ningún informe, ella se reputa estar conforme a los hechos expuestos dentro de los informes del requirente”. Por lo tanto, a la luz de este artículo, se ha interpretado que en aquellos casos en que la Administración no aporta prueba alguno, cuando el juicio versa sobre el silencio administrativo, pesaba sobre ella la prueba de probar y, por ende, se está a lo dicho por el demandante. Ahora bien, de manera general, cada vez que los elementos esenciales de prueba están en manos de la Administración, el juez le impone a ésta el deber de contribuir a la manifestación de la verdad, bajo pena de sospecha de ilegalidad. (Pacteau 2006: p.189).

La carga de la prueba se invierte por razones de practicidad e igualdad entre las partes, sería una carga demasiada alta para el particular tener que probar su pretensión, si en realidad los medios de prueba materiales se encuentran radicados en la Administración, a la cual no tendrá acceso material.

Con todo, pensamos que en este caso el particular no tiene acceso alguno a la información. Se encuentra en una imposibilidad total de tener la información necesaria para probar su pretensión, puesto que, en el evento que éste pueda acceder a los documentos, actos, resoluciones o, en general, información que el particular necesita, por ejemplo, a través de la solicitud de acceso a la información pública, no tendría sentido imponer la carga de la prueba a la Administración. Se estaría abusando de la facultad del juez al imponer a la Administración el aportar la prueba de su contraparte, en el supuesto de que la recurrente sí pudo constituirse previamente de pruebas, facilitándosele la prueba de la pretensión al particular recurrente.

Ahora bien, en materia de formalidades, nos encontramos con una jurisprudencia que se encuentra asentada desde 1954, cuando se dicta el famoso caso Barel. Esta sentencia tuvo implicancias en lo que dice relación a la carga de la prueba, en específico en que se le impone a la Administración la verificación de las formalidades donde el requirente difícilmente podría probar.

El caso en particular, se trataba del rechazo de una candidatura a la Escuela Nacional de Administración (l'ENA), que fue expresamente reclamado ante el Consejo de Estado a fin de que éste verificara su legalidad. El ente administrativo, al cual se le habían solicitado los documentos que dieran cuenta de las formalidades que se requieren para tener el acto como válido, no obedeció las órdenes del proceso y el Consejo de Estado concluyó que ese motivo evidentemente irregular y que ha sido denunciado por el requirente debe ser mirado como establecido. (Pacteau

2006: p.193). Más aún, si la Administración rehúsa comunicar los documentos que el tribunal le ha demandado o hacer conocer los motivos de su decisión, en el caso particular, rechazará la candidatura a la ENA. Así, podemos citar la sentencia, la cual señala:

“...usando el poder que pertenece al Consejo de Estado de exigir a la Administración requerida la producción de todo documento susceptibles de establecer la convicción del juez y de permitir la comprobación de las alegaciones que los demandantes tienen...

... El Consejo de Estado reclamó la comunicación del conjunto de piezas, reportes y documentos que tuvieron a la vista para haber tomado la decisión atacada...Que al no haber sido satisfechas las demandas hechas el 25 de mayo de 1954, el motivo de las apelaciones hecha por los demandantes debe ser mirado como establecido....” (Sentencia N° 28238, 1954)

Por tanto, la decisión de la Administración será anulada en los casos en que ésta no entregue los documentos, sea porque no quiere remitirlos o entregarlos de manera voluntaria o, porque le es imposible materialmente de producir los documentos demandados. (Leger 1972: p. 33-34).

Constatamos, por tanto, que en materia administrativa, tenemos una inversión de la carga de la prueba, en ciertos supuestos, sobre la base de querer el juez verificar la legalidad del acto administrativo.

En el presente apartado, nos hemos detenido a saber cómo funciona la carga de la prueba en el derecho francés. Nos queda, sin embargo, saber cómo es que afecta la presunción de legalidad a la carga de la prueba. Dicho de otra manera, saber si es que esta presunción tiene alguna incidencia en la carga de la prueba impuesto a los actores dentro del proceso. Sin embargo, nos parece dable y del todo eficiente, estudiar esto en otro apartado dentro del acápite, haciendo un estudio más profundo del asunto. Lo importante, es tener en cuenta cómo es que está establecida la carga de la prueba, cuestión que ya detallamos.

2.3. Carga de la prueba en el Derecho Administrativo español

Con el objeto de indagar la regulación existente en el sistema español, es necesario dirigirse a la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contenciosa-administrativa. El artículo 60.4 indica:

“4. La prueba se desarrollará con arreglo a las normas generales establecidas para el proceso civil, siendo el plazo para practicarla de treinta días. No obstante, se podrán aportar al proceso las pruebas practicadas fuera de este plazo por causas no imputables a la parte que las propuso.”

Como se observa, existe una remisión expresa a la legislación civil respecto de la prueba en general que pueda rendirse en el proceso, sin realizar alguna referencia sobre la carga de la prueba. Si bien esta disposición fue modificada por la Ley 37/2011 del 10 de octubre, respecto al plazo en que debe practicarse la prueba, la remisión referida a la legislación civil viene del origen de esta ley (1998).

Ahora bien, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil contiene una disposición específica sobre la carga de la prueba, que es el artículo 217, el cual establece que corresponde al actor la carga de probar la certeza de los hechos que son atinentes al proceso y el efecto jurídico correspondiente a sus pretensiones. A su vez, el apartado 3 de esta disposición indica que la carga de probar los hechos que impidan, extingan o enerven la eficacia jurídica de los hechos expuestos por el demandante, es del demandado.

Luego, hay una regulación respecto de dos temas específicos, que son competencia desleal y publicidad ilícita, indicando que corresponde al demandado la carga de probar la exactitud y veracidad de las manifestaciones realizadas y de los datos materiales que la publicidad exprese, respectivamente. También existe referencia a alegaciones que realice el actor, y se funden en actuaciones discriminatorias por razón de sexo, correspondiéndole al demandado probar la ausencia de la discriminación en las medidas adoptadas y su proporcionalidad.

Finaliza señalando que el tribunal deberá tener presente la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponde a cada una de las partes del litigio.

Como es evidente, la disposición referida recientemente opera bajo la misma lógica que el artículo 1698 del Código Civil chileno: “Incumbe probar las obligaciones o su extinción a quien alega aquéllas o ésta”, respondiendo a la máxima de quien alega debe probar.

En este sentido, el legislador español consideró suficiente introducir las peculiaridades que podían derivar de los principios inspiradores del proceso administrativo, con el reconocimiento al órgano jurisdiccional de amplios poderes para actuar de oficio en este ámbito (Moreno 2010: p. 293).

Cabe tener presente que, conforme al artículo 61.1 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa el tribunal tiene facultad de oficio para disponer la práctica de las pruebas que estime pertinentes para la decisión más acertada al asunto. Mas, esa facultad ya fue analizada por el Tribunal Supremo español, el que ha resuelto que “[los poderes] que deben ser utilizados "con toda cautela y parquedad, limitándolas a aquellos supuestos que sirvan al mejor esclarecimiento de los hechos". Lo anterior con el objeto de conservar la imparcialidad del tribunal y no suplir la actuación de las partes en el proceso (Moreno 2010: p. 297).

La legislación española presenta algunos casos en que existe inversión de la carga de la prueba, pero anunciamos desde ya que las razones de ésta no son la presunción de legalidad, sino que otras presunciones o circunstancias diversas.

A propósito del Derecho Administrativo Sancionador, la vigencia de la presunción de inocencia impone a la Administración la carga de probar los hechos constitutivos de la infracción en sede jurisdiccional, cuando el acto administrativo que impone la sanción sea recurrido en tribunales. Es dable concluir que “la presunción de veracidad no comporta que puedan considerarse demostrados, de modo irrefutable, los hechos sobre los que se asienta la resolución administrativa, ni que se sustraiga a la potestad del órgano judicial efectuar la correcta aplicación en la distribución de la carga de la prueba. Y ello porque la "presunción de veracidad" no es una verdadera presunción, al menos en el sentido procesal del término, sino una regla legal de valoración de la prueba: una regla que ni invierte la carga de la prueba en contra de dicho derecho fundamental, ni hace que tales documentos gocen de una prevalencia sobre los demás medios de prueba (Moreno 2010: p. 303)

La doctrina, junto a la jurisprudencia española, ha venido entendiendo que, si bien existe una norma general de la carga de la prueba, es necesaria la morigeración o inversión de la misma en determinadas circunstancias, tales como en los casos de aplicación de disponibilidad o facilidad probatoria y de buena fe procesal, a cada una de las partes del proceso. De modo que se pueda garantizar una igualdad de posibilidades de cargas entre ellas en materia probatoria

(Moreno 2010: p. 304). Estos principios se encuentran consagrados en la Ley de Enjuiciamiento Civil, específicamente en el artículo 217.6.

Lo anterior se ve demostrado en el caso en que el particular alega la desviación de poder, pues si bien se le debe exigir que demuestre intencionalidad torcida, por parte de la Administración, del cauce jurídico, no se le puede exigir plena prueba, dado que la naturaleza misma de la causal alegada lo impediría (Moreno 2010, p. 305), toda vez que se refiere a la intencionalidad, que no siempre se verá manifestada en actos formales, por ejemplo.

3. ¿Cómo afecta la carga de la prueba al principio de legalidad?

3.1. Vinculación existente en el derecho francés.

Cuando nos adentramos en el acápite anterior sobre cuáles son los motivos por los que, sea que lo establezca el ordenamiento jurídico o la propia jurisprudencia, la carga de la prueba se ve alterada, vemos siempre un fundamento en la imposibilidad del administrado de acceder a la prueba; declarar la fundamentación de sus decisiones y la regularidad en los procedimientos que debe observar la Administración al momento de su actuación. En lo relativo a la presunción de legalidad, podemos encontrar un pequeño pasaje, a propósito de la desigualdad entre las partes en juicio, que daría luces que esta presunción sí tendría una incidencia en la carga de la prueba.

Pues bien, debemos hacer presente que dentro de los fundamentos de la liberación de régimen de prueba, se señala la desigualdad entre las partes, la cual se materializa en que el administrado tendrá la posición de demandante y la Administración de demandado, y esta situación poco confortable para el administrado, será esencialmente consecuencia del privilegio de prevalencia, y no es modificada por la generalización del doble grado de jurisdicción (Leger 1972: p. 36). Ahora, es la situación de desigualdad la que generará la inversión en la carga de la prueba, pero esta desigualdad se fundamenta principalmente en el privilegio de prevalencia que tiene el acto administrativo.

Por lo tanto, podríamos decir que en cuanto al acto, éste será válido mientras el juez no declare lo contrario, así lo dejamos establecido con anterioridad, pero al parecer, en lo referente a la carga de la prueba, sí tendría una incidencia y es por eso que la Administración tendrá que

probar, en ciertos casos, que el acto es perfectamente válido y que no adolece de ningún vicio, a pesar de que se encuentre en la posición de demandada.

Esta posición es relevante, ya que, en principio, la Administración como demandada sólo debería esperar a que el actor, a través de medios de pruebas que él aporte, demuestre la irregularidad de la que adolece el acto. Pero contrariamente al principio de “*actori incumbit probatio*” y fundado en la desigualdad de poderes, éste tendrá una carga que, por regla general, no le corresponde.

3.2. Vinculación en el derecho español.

Respecto a la carga de la prueba, y al artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la jurisprudencia ha indicado que la presunción de legalidad del acto administrativo desplaza al recurrente la carga de accionar, pero no la de probar (Moreno 2010, p. 300).

El Tribunal Supremo español en la sentencia 3 febrero 1999 (RJ 1999/380), con cita de abundantes sentencias, indica que el principio de validez presunta de los actos de la Administración en general, proclamado en el art. 57.1 de la Ley 30/1992, "despliega una eficacia meramente extraprocesal al permitir la ejecutoriedad de dichos actos, siquiera su validez no se haya acreditado", pero en ningún caso "supone una presunción irrefragable (...) ni tampoco permite un desplazamiento de la carga de la prueba que (en su caso y) conforme a las reglas por las que se rige, corresponde a la Administración, cuyas resoluciones han de sustentarse en la plena acreditación del presupuesto fáctico que invoquen".

Con lo anterior, queda de manifiesto que la Administración no puede limitarse a invocar el principio de legitimidad o presunción de legalidad, pues tiene la carga de acreditar los dichos que haya enunciado en el proceso contencioso administrativo.

La carga de la prueba y a quién le correspondía tomará relevancia en ausencia de pruebas de hechos relevantes, porque el tribunal deberá imputar las consecuencias de esa ausencia a la parte que tenía el *onus probandi*. Faustino Moreno ha indicado que de acuerdo a la legislación aplicable y jurisprudencia que la interpreta, hay dos reglas de gran importancia:

- Si el hecho ha sido acreditado, nada importa a quién incumbía formalmente la carga de probarlo. Los ejemplos están dados por las sentencias del Tribunal Supremo español de 2 junio de 1995, RJ 1995/4594, 9 enero 1991, RJ 1991/293.

- El tribunal acudirá al expediente procesal no para determinar, en la fase probatoria del proceso, qué parte ha de probar un hecho (carga formal de la prueba), sino para decidir en la sentencia cuál de ellas debe sufrir las consecuencias negativas o desfavorables de la falta de prueba de ese hecho (carga material de la prueba). (Moreno 2010, p. 301).

Luego de lo explicado, y la sentencia del Tribunal Supremo español, Sala 3º, de 12 febrero 2009, “que la presunción de veracidad no comporta que puedan considerarse demostrados, de modo irrefutable, los hechos sobre los que se asienta la resolución administrativa, ni que se sustraiga a la potestad del órgano judicial efectuar la correcta aplicación en la distribución de la carga de la prueba. Y ello porque la "presunción de veracidad" no es una verdadera presunción, al menos en el sentido procesal del término, sino una regla legal de valoración de la prueba: una regla que ni invierte la carga de la prueba en contra de dicho derecho fundamental, ni hace que tales documentos gocen de una prevalencia sobre los demás medios de prueba.” (Moreno 2010, p. 303).

Capítulo III. La presunción de legalidad y la carga de la prueba en la justicia administrativa chilena.

Hasta este momento, hemos venido hablando tanto de la presunción de legalidad como de la carga de la prueba en dos legislaciones que hemos abordado de referencia, como lo son la española y francesa, con el objeto de tomar conocimiento del tratamiento que se ha dado a estos tópicos en países en los cuales, sea por vía jurisprudencial, legislativa o doctrinal, se encuentran claramente mucho más desarrollados que el nuestro.

Ahora bien, a pesar que no exista un desarrollo minucioso de estos temas en materia administrativa, lo cierto es que el escenario no es del todo desolador, ya que podemos encontrar, aunque escasamente, algunas regulaciones que nos darían luces de lo que ocurre en Chile. Así, también la doctrina permite tratar y desarrollar estos temas, no de manera cabal, pero sí ciertas pautas o directrices, las cuales nos permiten generar algún tipo de propuesta y casos que deberían tener presente nuestros tribunales de justicia.

En efecto, no debemos perder de vista que lo pretendido en este estudio es poder dilucidar si de alguna manera la presunción de validez del acto administrativo invierte la carga de la prueba, es decir, si el *onus probandi* ya no recae en el particular demandante, sino que, por el contrario, será la Administración, que comúnmente es la demandada, la que tendrá la carga de probar.

Para esto primeramente analizaremos los alcances y la regulación que encontramos en el derecho chileno sobre la presunción de legalidad y la carga de la prueba. Luego, una vez que tengamos el escenario a la vista, revisar cómo entiende la doctrina la pretendida relación; si existiese, entre ambas figuras. Finalizando con propuestas las cuales, adelantamos en este punto, nos parecen necesarias en materia administrativa, y en los cuales se encuentra plenamente justificada la inversión de la carga de la prueba. Lo interesante será dilucidar si, en nuestro concepto, esa inversión de la carga de la prueba es consecuencia directa o no de la prerrogativa que tiene la Administración del Estado, a saber, el privilegio de prevalencia o presunción de legalidad.

1. Concepto, alcances y regulación de la presunción de legalidad en el derecho chileno

1.1 Concepto de la presunción de legalidad en el derecho chileno

Al momento de adentrarnos en el concepto de la presunción de legalidad, veremos que, a nuestro parecer, existe una confusión entre ésta y el principio de legalidad, la cual no sólo viene dada por la escasa doctrina que podemos encontrar en nuestro país, sino que también se extiende a la regulación hoy imperante sobre la materia, lo que repercute en la aplicación e interpretación de la jurisprudencia de nuestros tribunales.

Dentro de la doctrina hay quienes confunden la presunción de legalidad y el principio de legalidad, que si bien podemos encontrar ciertas conexiones entre una y la otra, éstas son distintas, pues el principio de legalidad mira al acto en sí, es decir, a la forma, el sujeto y bajo qué condiciones habilitantes el acto debe ser dictado; por su parte la presunción de legalidad se refiere a las potestades que tiene la Administración en lo referente a ese acto, una vez dictado.

Ahora bien, enfocados en la presunción de legalidad, podemos mencionar a Ferrada, quien distingue entre potestades y privilegios de la Administración, encontrando entre estos últimos a la presunción de legalidad, la ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos, dentro de los que nos incumben. Dicho autor menciona que la presunción de legalidad es una presunción *iuris tantum*, que desplaza al particular la carga de impugnar el acto administrativo, y que es una base para la aplicación inmediata del acto, impidiendo la resistencia o desobediencia unilateral (Ferrada 2007: p. 81).

A su vez, cuando el autor se refiere a otros privilegios relacionados con la presunción de legalidad, indica: a) la ejecutividad, que implicaría obligatoriedad jurídica del acto administrativo, señala que el fundamento de ella estaría dado por la presunción de validez o legalidad de la cual gozarían éstos; b) la ejecutoriedad, como la potencialidad de ejecución coactiva; c) la ejecución forzosa (Ferrada 2007: p. 82).

Por tanto, se visualizan diferencias sutiles, pero importantes, entre los privilegios de la Administración, dado que habrá que verificar si cada uno de ellos está presentes en todos los ámbitos donde la Administración actúa, tales como el ambiental, sanitario, municipal.

Lo anterior es coherente con lo que Hauriou ha entendido en el desarrollo que ha hecho de este privilegio (Legel 1972: p. 183). En un principio, el autor formuló este privilegio como uno sólo, pero con posterioridad lo replanteó, diferenciándolo en dos: la presunción de legalidad y la actuación de oficio. La primera sería el fundamento para la aplicación inmediata del acto administrativo; y la segunda se referiría a la ejecución forzosa.

La distinción hecha por Hauriou, y formulada por Ferrada, hacen patente las diferencias entre los privilegios de la Administración, aun cuando se encuentran íntimamente relacionados, pues de gozar los actos administrativos de la presunción de legalidad, pero no tener el privilegio de ejecutividad, no podría imponerse de manera obligatoria el acto al particular, lo que podría dejar en desmedro el desarrollo del bien común, que es la gran finalidad que tiene la Administración al actuar.

Cabe tener presente que no en todo momento la Administración gozará de todos estos privilegios mencionados por los autores, sino que dependerá del área del cual estemos hablando. Por ejemplo, cuando hablamos de la autoridad sanitaria, que debe velar por la salud de la población, los actos de la Administración gozan de la presunción de legalidad, de ejecutividad y de ejecutoriedad, pues se atiende al interés superior por el cual vela la autoridad (Código Sanitario chileno). No sucede de la misma forma cuando el interés superior no es tan fuerte, o existen derechos de particulares que se encuentra comprometidos, y que aplicando el principio de proporcionalidad, la Administración no cuenta con, por ejemplo, el privilegio de ejecución forzosa (Ley N° 20.529, sobre el Aseguramiento de la calidad de la educación).

A su turno, Bermúdez al hacer un desglose de las características del acto administrativo, realiza la separación entre presunción de legalidad, imperio y exigibilidad (Bermúdez 2011: p. 124). Podemos señalar sí que este desglose lo hace teniendo a la vista la Ley N° 19.880, que como se explicará más adelante, separa esas características.

Cabe tener presente que Bermúdez también hace alusión a la presunción de legalidad al referirse al principio de confianza legítima, indicando que este último se ve reforzado por la presunción de legalidad establecida en la legislación chilena (Bermúdez 2005: p. 103)

Esta relación que efectúa el autor, la establece también la Corte Suprema, que se vislumbra con claridad en la sentencia de la causa Rol N° 293-2013, que en su considerando cuarto establece:

Cuarto: Que, por otra parte, uno de los principios del Derecho Administrativo es el de protección de la confianza legítima, esto es, que las actuaciones de los poderes públicos generan la confianza entre los destinatarios de sus decisiones. Lo anterior vinculado directamente con el principio de conservación del acto administrativo, de la buena fe y de la seguridad jurídica, los que constituyen resguardos de la tutela invalidatoria ejercida por la propia Administración en relación con sus actos.

De lo recién expuesto es claro que la presunción de validez de la actuación administrativa debe ser derribada por quien sostiene la ilegalidad de que adolecería. Por consiguiente, será arbitraria una resolución que deja sin efecto una precedente decisión sin que existan los hechos sobre los que se fundamenta, pues en tal caso se hace una aplicación caprichosa de la ley que revela la inexistencia de razones que justifiquen la determinación adoptada.

De lo expuesto, es posible dilucidar que la Administración goza de variados privilegios, que se encuentran íntimamente relacionados, y entre los cuales está la presunción de legalidad de los actos administrativos. Esto nos lleva directamente a la pregunta que venimos tratando de dilucidar: sabemos que los actos son legales mientras no se diga lo contrario por el juez (Bermúdez 2011: p 124), pero en lo referente a la presunción de legalidad: esta presunción se pierde por el hecho de haberse presentado una demanda de nulidad en contra de ese acto o se necesita una sentencia judicial; luego, ¿esta presunción produce la alteración de la carga de la prueba en el juicio?. Esta última será la pregunta a despejar en los próximos acápite.

1.2. Alcances y regulación de la presunción de legalidad

1.2.1. Situación existente antes del año 2003.

Es dable señalar que respecto a los alcances y la regulación de la presunción de legalidad, antes del año 2003, en la cual entra en vigencia la Ley N° 19.880 (LBPA), se discutía la existencia misma de esta presunción en nuestro ordenamiento jurídico, producto que no encontrábamos norma expresa, la cual regulara y consagrara la presunción de legalidad.

En efecto, la doctrina existente antes de la dictación de la enunciada ley, estaba conteste que la introducción de la presunción a nuestra legislación fue vía dictámenes de la Contraloría General de la República, la cual se fue gestando a partir de finales de los años 50, arribando a una jurisprudencia ya consolidada en los años 90' (Soto 2010: p: 8; Aróstica 1991: p: 3).

Así, la Contraloría General de la República dispuso que:

“Un decreto supremo legalmente tramitado tiene pleno valor y eficacia jurídica dentro de la Administración y debe, por tanto, ser cumplido y respetado por los funcionarios públicos, no siéndoles lícito excusarse de cumplirlo a pretexto de una supuesta ilegalidad del mismo, ya que una vez que ha sido tramitado y tomado razón por Contraloría, se ha establecido una verdadera presunción de legalidad en su favor”. (Dictamen N° 1589, 1957)

En palabras del profesor Soto, de la sola lectura del referido dictamen contralor se advierte que se trata de una creación o invención de la Contraloría (Soto Kloss 2010: p. 8). Así, la Contraloría, a través de su jurisprudencia administrativa, lo que ha venido haciendo es sostener de manera uniforme que los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad que les imprime su toma de razón. (Aróstica 1991: p. 3).

Como prueba de esto, destacamos el enunciado contenido en uno de los tantos dictámenes de la Contraloría, el cual dispone que una vez que el decreto supremo se halla totalmente tramitado, no cabe discutir a su respecto 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. Termina diciendo que, aquellos decretos que han pasado el estudio

de constitucionalidad y legalidad, adquieren una presunción de ser conforme a derecho y, en tal carácter, llevan implícita una “validez intrínseca”. (Dictamen N° 23.190, 1961)

Ahora bien, en la presunción no sólo se extiende a la Administración sino que también a los particulares, lo cual fue también recogido en dictamen de la Contraloría. (Dictamen N° 82.374, 1996)

De igual manera, no sólo estarían amparados los actos cursados por el órgano contralor, sino también los decretos o resoluciones de “urgencia” o aplicación inmediata, desde el momento en que es puesta en vigencia y hasta el cumplimiento del trámite de toma de razón. (Aróstica 1991: p. 3).

Interesante reconocimiento hace la Contraloría General de la República, hacia 1970, año en el cual reconoce la “precariedad” de la presunción”. La contraloría señala expresamente:

“...toma de razón de un decreto o resolución imprime a estas medidas presunción de legalidad que permite su ejecución y que, como tal presunción, no impide que dichos actos puedan ser invalidados si se comprueba más tarde que tenían defectos de ilegalidad o que se habían fundado en presupuestos irregulares.” (Dictamen N° 92.080, 1971)

El primer reconocimiento que hace la Contraloría es que, luego de tomado razón el acto administrativo, este goza de la presunción de legalidad (recordemos que hasta antes de la dictación de la ley de Bases de Procedimientos Administrativos, la construcción de la presunción venía dada por la jurisprudencia de la Contraloría y esta la fue forjando a través del tiempo). Pero, una vez tomada razón y, por tanto, adquirida la presunción de legalidad, esto no era sine qua non de que no podía invalidarse. Por el contrario, la Contraloría reconoce que los actos pueden ser invalidados si se comprueba más tarde que tenía defectos de ilegalidad o que se habían fundado en presupuestos irregulares y, esa invalidación debe emanar o ser dispuesta por la misma autoridad administrativa que aprobó la determinación contraria a derecho, demostrando que en sí la presunción es susceptible a ser derribada.

Esta construcción jurisprudencial administrativa, ha sido criticada tanto por Soto (2010: p. 11 y ss) como por Aróstica (1991: p. 2 y ss). Ambos arguyen, primeramente, que la propia Constitución imperante reconoce que en Chile no existe persona ni grupo privilegiado, como

asimismo se le ha reconocido por nuestra carta fundamental que toda persona tiene el derecho fundamental de “igualdad ante la ley”. En este contexto, en palabras de Soto, no es aceptable jurídicamente ni procede en el derecho un privilegio tan enorme, mayúsculo y exorbitante, como el que los actos de determinadas autoridades u órganos estatales se presumen válidos simplemente por emanar de ellos (Soto 2010: p. 13).

Además, continúan diciendo que en relación al art. 7° de la Constitución, en relación con el 6°, establece que los actos de los órganos son válidos única y exclusivamente en la medida que se conforman, se adecuan con la Constitución. De no ser así es decir, si la violan, son nulos/inexistente. Acá, ya no se trata de que los actos sean válidos por el trámite de toma de razón de la Contraloría, sino porque los actos se han adecuados a la Constitución, por lo tanto, no hay nada que presumir.

Lo que se quiere decir con esto es que lo importante es la formación del acto y, más concretamente, el principio de legalidad, el cual nuestra doctrina lo fundamenta en el artículo 6° y 7° de la Carta fundamental. Por tanto, cuando hablamos de presunción de legalidad, en verdad, ellos señalan que no hay nada que presumir, acá estaríamos ante algo objetivo, que es la conformación del mismo con la Constitución. En el caso de que el acto sea dictado en contra de esta regla, el acto será nulo o inexistente. En definitiva, lo que plantean los autores ya mencionados, es que esta presunción como tal, no existe y dan como reconocido como único existente el principio de legalidad.

Con todo, el problema que los mencionados autores han revelado, en cuanto a la introducción jurisprudencial vía dictámenes de la Contraloría, fue salvaguardado con la dictación de la Ley N° 19.880, ya que encontramos regulación de esta presunción en su artículo tercero. Este señala que los actos de la Administración gozan de legalidad, de imperio y de exigibilidad, autorizando la ejecución forzosa del mismo. Por tanto, la crítica de que este era sólo recogido vía dictámenes de la Contraloría General, ya no tiene sustento luego del año 2003. Además, la ley, al hacer el reconocimiento de esta presunción, descarta la idea de que no existe esta presunción, ya no sólo reconociendo el principio de legalidad, sino que también la presunción de legalidad. El análisis más detallado de la introducción de este artículo, lo veremos en el acápite siguiente, cuando analicemos la situación existente en Chile a partir del año 2003.

Como dijimos anteriormente, dentro de la doctrina hay quienes confunden la presunción de legalidad y el principio de legalidad, que si bien podemos encontrar ciertas conexiones entre una y la otra, estas son distintas respecto de ya que en nuestro concepto, el principio de legalidad a lo que mira es al acto en sí, es decir, a la forma, el sujeto y bajo qué condiciones habilitantes el acto debe ser dictado; por su parte la presunción se refiere a las potestades que tiene la Administración en lo referente a ese acto.

Esto nos lleva directamente a la pregunta que venimos tratando de dilucidar: sabemos que los actos son legales mientras no se diga lo contrario por el juez (Bermúdez 2011: p 124) pero en lo referente a la presunción de legalidad: Esta presunción se pierde por el hecho de haberse presentado una demanda de nulidad en contra de ese acto o se necesita una sentencia judicial; luego, esta presunción ¿altera en algo la carga de la prueba? Todas éstas serán tratadas en un acápite aparte.

1.2.2. Cambio de legislación existente: Situación posterior al año 2003.

En la Ley N° 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (LBPA), publicada el 29 de mayo de 2003, se consagró de forma expresa la presunción de legalidad. Su artículo 3° inciso final indica:

“Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.”

Esta regulación viene a resolver la disputa doctrinaria que existía al respecto, como ya se señala, lo que también hizo mermar el desarrollo doctrinario chileno sobre la presunción misma y los alcances de ésta, que estarían delimitados por la norma.

Ahora bien, debe realizarse un análisis de lo que nos indica el artículo 3º, con el objeto de determinar si el legislador entendió por presunción de legalidad lo mismo que hemos establecido entendemos nosotros.

Se indica que “los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad”. Conforme a lo que ya hemos expresado, la legislación ha separado las características de la presunción de legalidad, entendiéndolas como cuestiones diversas a ésta. Tal como hemos indicado, estas características estarían íntimamente relacionadas, mas no serían lo mismo. El legislador chileno a través del vocablo “imperio”, ha querido reflejar el privilegio de ejecutividad y mediante la palabra “exigibilidad” ha querido expresar la ejecutoriedad de que gozan los actos administrativos. Ello relacionándolo con la descripción que han hecho los autores de los privilegios de la Administración.

Ahora bien, de suprimirse uno de los privilegios que indica el artículo 3º inciso final de la LBPA, los efectos posibles, tanto en doctrina como en jurisprudencia, serían la división de las posturas en orden a indicar: una, que al no estar consagrado uno de los privilegios (v. gr. imperio), autores y/o jueces entiendan que los actos administrativos no gozan de éste, por tanto, la Administración deberá recurrir a los tribunales de justicia, para que estos señalen que el acto es obligatorio para los particulares. La otra postura sería la de entender de todas formas que el privilegio suprimido subsiste para la Administración, pues de no gozar con él, toda eficacia de los actos que emanen de ella se perderían.

A propósito de la jurisprudencia, podemos encontrar sentencias de los tribunales superiores de justicia que arguyen o hacen referencia a la presunción de legalidad, mas no la describen o limitan sus alcances, sino que sólo la aplican, dándola por supuesta en plenitud. Así se puede vislumbrar en la causa Rol N° 9002-2011 de la Corte de Apelaciones de San Miguel; y las causas Rol N° 5370-2009, N° 9002-2011, N° 779-2012, N° 1569-2012, todas de la Corte Suprema.

2. ¿El alcance de la presunción de legalidad varía iniciando un juicio administrativo?

2.1. Planteamiento del problema

Hemos revisado vastamente la presunción de legalidad en la justicia administrativa chilena, por lo que resulta pertinente visualizar los casos en que toma relevancia ella. Al revisar la doctrina y jurisprudencia citadas, sobresale el hecho que los temas en que adquiere particular importancia la presunción de legalidad son respecto de la potestad invalidatoria de la Administración y la nulidad de los actos administrativos. Ello se explica por cuanto en el primer caso, la Administración emitió un acto que gozaba de presunción de legalidad, y no obstante, producto de verificar que el acto dictado era contrario a derecho, procede a invalidarlo (cumpliendo con los requisitos de esta potestad); el acto invalidatorio es siempre impugnabile, conforme al artículo 53 de la LBPA y será en ese momento en que habrá un cuestionamiento a la presunción de que gozaba el acto invalidado. Lo anterior no quiere decir que el acto administrativo invalidatorio deja de gozar de la presunción de legalidad, sino que dentro de la discusión judicial, uno de los puntos en discusión será dicha presunción.

Respecto a la nulidad, el acto administrativo se está impugnando en sede judicial, donde se cuestiona la validez del mismo, ya sea por vicios de forma o fondo, y es en este punto donde tiene cabida un problema no menor: la carga de la prueba.

En los dos supuestos anteriores, existe un cuestionamiento, como ya se dijo, a la validez de los actos administrativos que gozan de esta presunción de legalidad. Ahora bien, si existe este cuestionamiento, es dable preguntarse si es el particular quien debe probar la ilegalidad del acto administrativo, producto de la presunción de legalidad. Otra preguntar que surge es si a partir de esta presunción, el estándar probatorio de la ilegalidad del acto administrativo es más alto (esto puede ser para la Administración en el procedimiento invalidatorio, o el particular en el proceso de nulidad).

Es importante indicar que el problema se dará en plenitud cuando ninguna de las partes entregue prueba suficiente sobre la legalidad o ilegalidad del acto, puesto que de haber prueba

por parte del particular en orden a desvirtuar los hechos en que se ha fundado el acto, o a hacer patente la errónea aplicación del derecho que ha realizado la Administración, el juez decidirá el conflicto, conforme al proceso llevado a cabo; lo mismo ocurriría si la Administración probara los hechos en que ha fundado su acto, y el derecho que la respalda.

Por tanto, en caso que ninguna de las partes entregue prueba suficiente respecto de la legalidad o ilegalidad del acto, le corresponderá al juez determinar quién debió soportar la carga de probar, e indicar que esa persona al no probar suficientemente, no obtendrá su pretensión.

2.2. Respuesta del derecho chileno

La legislación chilena vigente en la actualidad no establece si la presunción de legalidad tiene efectos en la carga de la prueba, en un juicio administrativo.

La doctrina chilena no se ha cuestionado este asunto, a excepción de Gabriel Bocksang, que realiza un análisis a partir de la nulidad de derecho público, indicando que el acto que adolece de ésta es un no-acto (concepto que consideramos erróneo, pues el acto seguirá siendo válido, hasta que haya una sentencia judicial firme que lo deje sin efecto), por lo que éstos no gozarían de la presunción de legalidad. Siguiendo esta lógica, indica que “si la legalidad no se presume (...), la carga de la prueba debería forzosamente alterarse de manera drástica porque es a la Administración, parte normalmente demandada en este tipo de juicios, a quien le correspondería probar la legalidad de la actuación impugnada” (Bocksang 2011: p. 224).

A lo anterior indica dos puntos de vista desde los cuales se podría solucionar al problema:

a) Una perspectiva procesal: El fundamento de esa afirmación estaría en que toda constatación sobre la invalidez del acto sería cierta e incontrovertible, por lo que si hablamos de “presunción de legalidad”, la constatación de la realidad precisamente no es aún cierta, sino que indeterminada, por lo que en caso de ser determinada la realidad, no habría nada que presumir, pues sería una mera constatación. Además, si se considerara que la presunción de legalidad tiene un impacto en la carga de la prueba en el contencioso, ésta sería distribuida de acuerdo a la simple apreciación de quien observa,

esto es: si la Administración considerare que el acto es válido, la carga recaería sobre el demandante; si pensare que el acto es nulo, la carga recaería sobre el demandado. Lo anterior sería paradójal: habría una *no-distribución de la carga de la prueba*. (Bocksang 2011: p. 225).

Por lo que la primera conclusión a la que llega es: *la presunción de legalidad no puede ser utilizada como criterio de repartición de la carga de la prueba, ni en beneficio ni en perjuicio de ninguna de las partes*.

b) Una perspectiva sustancial: la naturaleza de la presunción de legalidad está ligada a la justificación de la ejecución material del acto y no a la determinación intelectual de cierta conformidad del mismo al derecho. Indica que para que la Administración funcione bastan dos potestades: la de crear, modificar y extinguir unilateralmente situaciones jurídicas y la de llevar a cabo sus actos de forma coactiva, sin necesidad de la colaboración judicial (Bocksang 2011: p. 226).

A esta argumentación cabe agregar el artículo 1698 del Código de Procedimiento Civil, pues esta disposición es la que determina de forma general la carga de la prueba en el derecho chileno. De ella se infiere que las partes deberán probar las alegaciones que realicen en el juicio. Por lo que la presunción de legalidad nada tiene que ver con este aspecto procesal.

Conforme al estudio que hemos realizado tanto del derecho comparado como del derecho chileno, concluimos que la presunción de legalidad no tiene relación con la carga de la prueba, sino que sólo dice relación con la posibilidad de la Administración de ejecutar sus actos, sin mediar aquiescencia del particular, ni de los tribunales de justicia. Lo anterior, y relacionado con su origen, con el objeto que las necesidades de la comunidad no se vean enervadas o dilatadas por la denegación de autorización de entes externos a la Administración.

De lo expuesto, en el derecho chileno, la presunción de legalidad es uno de los privilegios de que goza la Administración, consistente en desplazar al particular la carga de impugnar el acto, y el fundamento para entenderlo obligatorio, con posibilidad de utiliza de ejecución coactiva.

3. Casos en que se justifica la inversión de la carga de la prueba.

Respecto a este acápite es necesario decir que, en nuestra legislación, no existe, expresamente, una norma en la cual se señalen casos de la inversión de la carga de la prueba fundada en la presunción de legalidad, en virtud de la cual será la Administración la que tendrá que aportar los medios de prueba necesarios para acreditar o desacreditar las alegaciones y pretensiones del particular recurrente. Por tanto, nos parece imperioso que exista una regulación en lo referente y, como es esperable, en este acápite propondremos casos en los cuales, en nuestro criterio, sería imperioso o, a lo menos, recomendable la inversión de la carga de la prueba, liberando así al particular de aportar toda la prueba para acreditar su pretensión.

Como ya lo señalamos, entendemos que la presunción de legalidad de un acto administrativo no se pierde con la sola interposición de la demanda, el cual tendrá plena validez hasta que se dicte sentencia definitiva en un juicio legalmente tramitado; en lo referente a la inversión de la carga de la prueba, esta presunción no incide directamente en ésta.

Ahora, ¿por qué decimos que la presunción no tiene una incidencia directa? Esto, ya que debemos ser capaces de separar el fundamento mismo de la inversión de la carga de la prueba, la cual es la desigualdad que existe entre las partes: un particular que se encuentra en una situación desfavorecida ante las prerrogativas y potestades que tiene la Administración como regulador de la actividad de los particulares.

En este sentido seguimos a la doctrina francesa, en el referente a decir que la desigualdad entre las partes se encuentra fundamentada en los privilegios de la Administración, los cuales no tiene el particular. Si bien la fuente de la desigualdad viene dada por estos privilegios, no debemos radicar la justificación última en la presunción de legalidad, ya que ésta es uno de los tantos privilegios que tiene la Administración frente a los particulares. En otras palabras, la presunción de legalidad es una partícula dentro de los privilegios de la Administración, todos los cuales justifican la inversión de la carga de la prueba pero, si nos preguntáramos: ¿Es por sí este principio, considerado en su individualidad, separado de todo otro privilegio de la Administración, el fundamento único de la inversión de la carga de la prueba? La respuesta tendría que ser que no, ya que ésta, junto a las otras prerrogativas de la Administración configuran el fundamento de la inversión.

Por lo tanto, nos parece fundamental que se entienda esta diferencia: una cosa es el fundamento de la inversión de la carga de la prueba y otra, muy distinta, es el fundamento de la desigualdad.

Ahora bien, como ya lo dijimos anteriormente, en lo referente al derecho francés, es del todo conveniente señalar que, dentro de todos los privilegios que puedan existir a favor de la Administración y que justificarían la inversión de la carga de la prueba, la presunción de legalidad ocupa un papel principal, es decir, dentro de todas ellas, es la prerrogativa que tiene más fuerza y que justificaría, en mayor medida, la inversión de la carga, no por sí sola, sino junto con los demás poderes de la Administración y con los cuales, en definitiva, no cuenta el particular.

Si bien, desde nuestro punto de vista, la presunción de legalidad no altera en nada la inversión de la carga de la prueba por sí sola, sí existen casos en los que, fundada en la desigualdad de las partes, resulta imperiosa la necesidad de invertir la carga de la prueba entre ellas y, en este sentido, será la contraparte, contraria a la pretensión de su oponente, el que tendrá que aportar las pruebas al juicio. En la especie y en lo que nos interesa, habrán casos en que la Administración tendrá que probar ciertos hechos por encontrarse en una posición de superioridad al particular, so pena de tener por acreditada la pretensión de su contraparte si no aporta los elementos necesarios al juicio.

También nos quedamos con la postura de que el particular, tendrá que probar un mínimo de su pretensión, es decir, la carga de la prueba no se radica completamente en la Administración, sino que tendrá que dar indicios suficientes de su pretensión, la cual tendrá que ser calificada por el juez. Dicho de otra manera, lo que se configura es un estándar de prueba menos exigente para el particular en los casos en que propondremos, no haciendo de manera mecánica la inversión de la carga de la prueba. Pues, no basta con que el particular diga que no puede probar porque no tiene pruebas, las cuales se encuentra en manos de la Administración, y no pudo obtener haciendo uso del acceso a la información pública, sino que éste debe aportar, en un mínimo, pruebas que vayan en favor de su pretensión y que justificarán que el juez, autorice.

Así, podemos dar ciertas circunstancias particulares en las cuales se puede invertir la carga de la prueba, es decir, será la Administración la que tendrá que probar. Pero es dable dejar en claro que creemos necesario que el juez tendrá que ponderar la situación especial del caso, ya

que si bien la inversión de la carga de la prueba procede, siempre tendrá que haber un razonabilidad ponderada por el juzgador. Esta razonabilidad tendrá que estar en directa relación con la justificación de la inversión de la carga de la prueba, a saber y como ya lo dejamos en claro, la desigualdad entre las partes. Así, podemos señalar:

1. Casos en que la Administración tendrá que aportar en juicio ciertos documentos.

En el caso sub lite, lo que se quiere evitar es que el particular quede imposibilitado de poder probar sus alegaciones. En efecto, se invierte la carga de la prueba y será la Administración la que tendrá que aportar todos los documentos, que se consideran esenciales, respecto de los cuales el particular no tiene acceso y que se tuvieron en cuenta para tomar la decisión que es contrariada por el particular.

2. Ejercicio de una competencia bajo cierta condición.

La Administración, en ciertos casos tendrá que actuar bajo la condición de que se verifiquen ciertas circunstancias que lo habilitan en su actuación. Ahora bien, si un particular recurre a la justicia para destruir un acto de estas características, la Administración tendrá que demostrar que se configuraron las condiciones que se requieren para dictar el acto. En definitiva, se trata de cuidar que el particular no prueba hechos negativos. Será de carga de la Administración el probar que las circunstancias fácticas a las que alude en el acto administrativo, se han cumplido.

3. Formalidades que se deben observar en la dictación de un acto:

La Administración debe someter su acción al respeto de ciertas formalidades y el particular lo que señala es que en este caso particular, esas reglas o procedimientos, no se han observado. Hay transferencia de la carga de la prueba, en cuanto será la Administración la que tendrá que probar que ha actuado conforme a estos procedimientos o en observancia de las formalidades. Más bien, igual que en caso anterior, viene a ser que la Administración deberá probar el cumplimiento de las formalidades exigidas por la ley.

4. Sanciones impuestas por la Administración.

Nos parece que en materia de sanción, tendrá que ser la Administración la que deberá probar que el acto sancionador se ajusta a derecho y, más aún, tendrá que establecer y señalar

cuáles han sido las razones, fundamentos y antecedentes que ha tenido en vista para poder establecer dicha sanción. En efecto, si lo pensamos, lo que se estaría pidiendo, en el evento de ser el particular el que debe probar, es precisamente probar su inocencia, lo cual, si pensamos en la sanción como una pena, esto iría en contra del principio general de inocencia.

No está demás decir, nuevamente, que todo lo anteriormente señalado se encuadra dentro de una situación especial, por así llamarlo. En efecto, la inversión de la carga de la prueba se da por razones de desigualdad, la cual tiene como consecuencia principal que, de no demostrar la Administración, es decir, de no ser capaz la ésta formar la convicción del juez, en razón de que determine que la pretensión del particular demandante no se justifica, es ella quien soporta la carga de la prueba, por lo tanto, la sentencia que resultare de ese juicio será en su contra.

Conclusiones

1. La presunción de legalidad tiene sus orígenes en los regímenes monárquicos, donde lo ordenado por el rey era lo que primaba ante todo. No obstante, luego de la Revolución Francesa, y con el desarrollo del Estado de Derecho en los países, esta presunción de legalidad ha ido variando, y teniendo generando diferencias con otros conceptos, tales como la acción de oficio, ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa.

La legislación y doctrina española han comprendido que la presunción de legalidad es una institución que no tiene impacto en la carga de la prueba, pues la primera no está pensada para la segunda, sino que son instituciones que van por rieles separados.

2. Habiendo estudiado derecho comparado y derecho chileno, la carga de la prueba es una cuestión que no puede quedar supeditada a esta presunción, pues ambas instituciones tienen finalidades distintas: la primera, que las partes de un juicio se hagan cargo de sus pretensiones y de las alegaciones efectuadas en el proceso; la segunda, que el acto goce de validez, con el objeto que pueda aplicarse en la realidad, sin objeción por el particular, pero manteniendo éste la posibilidad de impugnarlo en caso de considerarse agraviado por el acto administrativo.

3. Si bien, en un principio pudo pensarse que la presunción de legalidad podía tener un efecto más allá que la validez del acto administrativo frente a la sociedad, no es menos cierto que tiene efectos, pero de modo tangencial.

4. De este modo, habría casos en que el particular no contaría con los medios de pruebas necesarios, pues los antecedentes estarían en poder de la Administración y no podría acceder a ellos a través de la solicitud de acceso a la información pública. En aquellos casos será necesaria una morigeración de la carga de la prueba, con el objeto de equiparar la desigualdad presente entre las partes. Si bien, en juicio, particular y Administración están en igualdad de condiciones jurídicamente hablando, ésta última sigue manteniendo privilegios, dada sus objetivos de bien común, pues de ellos no se despoja.

Bibliografía.

Aróstica, Ivan (1991): *¿Qué nos queda de la “presunción de legalidad?”*, en: Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo LXXXVIII, N°1, pp 3-10.

Bermúdez, Jorge (2010): *Derecho Administrativo General*. 1° Edición, Abeledo Perrot, Santiago.

Bocksang, Gabriel (2011): “La carga de la prueba de la nulidad de un acto administrativo”, en *Litigación Pública*. coordinado por Arancibia, José Martínez, Alejandro romero. Abeledo Perrot, Santiago, pp. 217-244.

Colson, Jean-Philippe (1970): *L’office du juge et la preuve dans le contentieux administratif*. Pichon et Durand-Auzias, Paris.

Duguit, León (1913): *Les transformations du droit public*. A Colin, Paris.

Entera, Rafael (1976): *Curso de Derecho Administrativo*, 5ta ed., Editorial Tecnos, Madrid.

Ferrada, Juan Carlos (2007): “Las potestades y privilegios de la Administración Pública en el régimen administrativo chileno” en Revista de Derecho, V. XX, N° 2, diciembre, Valdivia, pp. 69-94.

Gaudemar, Hervé (2012): “*La preuve devant le juge de l’excès de pouvoir*”. En: <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2012/12/15/la-preuve-devant-le-juge-de-l-exces-de-pouvoir/#.UkuYGdKww3T>. Visitado por última vez: 02-10-2013.

Gordillo, Agustín (1984): *Teoría General del Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Hauriou, Maurice (1897) *Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*, 3e éd., Larose, Paris.

Hauriou, Maurice (1900): *Précis de droit administratif et de droit public général: à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques* (4e éd.), Larose, Paris.

Leger, M. (1972): “*La preuve devant le juge administratif français*”. Auditeur au Conseil d’Etat de France. en: <http://www.juradmin.eu/colloquia/1972/france-1.pdf>. Visitado la última vez el: 02-10-2013.

Moreno, Faustino Cordón, “Cuestiones sobre la prueba en el proceso contencioso administrativo español”, en *Revista de Derecho* (16081714), 2010, Vol 11, pp. 289 - 309.

Nioul, Marc (2001): “Les privilèges du préalable et de l’exécution d’office”. *Mémoire doctorale*, La Chartre, Belgique.

Pacteau, Bernard (2006): “*Manuel de contentieux administratif*”. “ 1^o édition. Puf Droit, Paris.

Reyes, Mónica (1965): “La voluntad en la carga de la prueba”. *Seminario de Derecho Procesal* N°6. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.

Riveros, Beatriz (2006): “[La presunción de legalidad del acto administrativo : el art. 3º. de la Ley no. 19.880 de procedimientos administrativos a la luz de la Constitución de 1980](#)”, en *Ius publicum* / Universidad Santo Tomás, Escuela de Derecho. Santiago de Chile. Vol. 9, N°. 16, marzo, 117-124.

Saint-Marc et Labetoulle (1970): *Les pouvoirs d'instruction du juge administratif* - Etudes et documents du Conseil d'Etat.

Soto Kloss, Eduardo: “Sobre la pretendida presunción de legalidad de los actos administrativos: otro resabio de monarquías absolutas”, en *Gaceta Jurídica*, N° 366, diciembre, 2010, pp. 7-14.

Zagrebelsky, Gustavo (2003): *El derecho dúctil. La ley, derechos, justicia*. Traducido por: Mariana Gascón. 5ta ed. Editorial Trotta, Madrid.

Jurisprudencia citada

Contraloría General de la República: Dictamen N° 92.080 de 1971.

Contraloría General de la República: Dictamen N° 1589 de 1957.

Contraloría General de la República: Dictamen N° 82.374 de 1996.

Consejo de Estado: decisión n°28238; 1954. Caso Barel. En línea: [http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?](http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?View=Html&DMode=Html&PushDirectUrl=1&Item=2&fond=DCE&texte=barel&Page=1&querytype=simple&NbEltPerPage=4&Pluriels=True)

[View=Html&DMode=Html&PushDirectUrl=1&Item=2&fond=DCE&texte=barel&Page=1&querytype=simple&NbEltPerPage=4&Pluriels=True](http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?View=Html&DMode=Html&PushDirectUrl=1&Item=2&fond=DCE&texte=barel&Page=1&querytype=simple&NbEltPerPage=4&Pluriels=True)

Sentencia Rol N° 9002-2011 de la Corte de Apelaciones de San Miguel, de Chile

Sentencia Rol N° 5370-2009 de la Corte Suprema de Chile.

Sentencia Rol N° 9002-2011 de la Corte Suprema de Chile.

Sentencia Rol N° 779-2012 de la Corte Suprema de Chile.

Sentencia Rol N° 1569-2012 de la Corte Suprema de Chile.