

# LA INEXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE FUNDAMENTAN UN ACTO ADMINISTRATIVO, ¿CONSTITUYE UN VICIO DE NULIDAD?

ARTURO FERMANDOIS VÖHRINGER  
PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
P. UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

JORGE BARAONA GONZÁLEZ  
PROFESOR DE DERECHO CIVIL  
U. DE LOS ANDES Y  
CATÓLICA DE CHILE

## SUMARIO

- I Introducción.
- II Definiciones previas.
  - 1 Noción del acto administrativo.
  - 2 Los elementos del acto administrativo.
- III La inexistencia de los hechos que fundamentan un acto administrativo, ¿Constituye un vicio de nulidad?
  - 1 La motivación del acto administrativo: una exigencia fundamental en doctrina y jurisprudencia administrativa.
    - 1.1 Los motivos y su vinculación con la arbitrariedad.
    - 1.2 Fundamentación del acto y contraloría general de la república.
    - 1.3 Los supuestos de hecho como elemento del acto administrativo.
    - 1.4 Contenido de la fundamentación del acto. Nulidad por ausencia de motivos.
  - 2 La buena fé en la interpretación de los supuestos de hecho.
    - 2.1 La buena fé en la relación administración-ciudadano.
    - 2.2 Mala fé del administrado admite invalidación por la administración.
  - 3 La nulidad de derecho público por inexistencia o falsedad de los motivos.
    - 3.1 Doctrina chilena.
    - 3.2 Sanción a la inexistencia de hechos que no son presupuestos específicos de la ley.

---

\*Los autores agradecen al profesor EDUARDO SOTO KLOSS sus valiosas observaciones y comentarios al trabajo.

4. Jurisprudencia.
- 4.1 Fallos en inexistencia de supuestos de hecho.
- 4.2 Algunos fallos en arbitrariedad del acto.
5. Arbitrariedad como causa de nulidad.

#### IV Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

En el Estado de Derecho contemporáneo, la autoridad debe poseer una poderosa razón para actuar sobre la esfera de libertad de las personas. La libertad y la propiedad, como tradicionales bienes constitucionales, sólo pueden replegarse, reducirse o comprimirse, cuando el legislador y luego el administrador, con sujeción a la ley, demuestran que tales regulaciones o restricciones son indispensables para el bien común.

La doctrina norteamericana llama a esto la "preferred position" o posición privilegiada en que se encuentra el ciudadano respecto de la autoridad. El ejercicio de la potestad autoritaria ya no se presume legítima, sino ilegítima, a menos que se demuestre que su motivación y justificación son suficientes para irrumpir en el templo de libertad de los individuos.<sup>1</sup>

Así, nada está obstando a que la vida jurídica actual se vea plagada de actos administrativos regulatorios, restrictivos, ordenatorios. ¿Cómo evaluar su justificación y racionalidad? Sólo atendiendo a su motivación, a los motivos como elemento del acto administrativo.

Este trabajo se plantea el asunto de la motivación del acto administrativo y, más interesante que ello, el problema de la sanción aplicable a los actos a que faltan los motivos de hecho, o cuyas bases fácticas resultan falsas.

---

<sup>1</sup> En Chile, la posición privilegiada o preferred position emana de la primacía del hombre por sobre el Estado, explícitamente consagrada en el artículo 1º, inciso 4º de la Constitución Política de la República.

## II. DEFINICIONES PREVIAS

### 1. NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO

Uno de los graves problemas con los que se ha encontrado la dogmática jurídica de estos últimos dos siglos ha sido el poder definir a las instituciones del Derecho de manera sustancial. Abundan, a diferencia de los estudios jurídicos medievales, definiciones de lo qué es un contrato, de lo que es una ley, etc. de carácter puramente formalista. Un ejemplo típico de ello es la definición de "ley" que Andrés Bello plasmó en nuestro Código Civil hacia 1855. Nos parece un concepto excesivamente formal, que hoy en día es llenado plenamente por los principios y normas de nuestra Constitución.

En lo que respecta al acto administrativo, esta tendencia se dio con mayor fuerza aún. Así, el jurista francés Merlin en 1791 definía acto administrativo como "la decisión de una autoridad administrativa que se traduce en un hecho o en un acto". Esto es una definición puramente formalista, basada en elementos adjetivos. Acto administrativo en el fondo, sería, cualquier decisión de la Administración, no importando si ésta se ajusta o no a Derecho.

La Administración vio, en esta tendencia de los abogados y estudiosos, un apoyo inesperado a su propia arbitrariedad; bastaba con que se cumplieran las formalidades externas y la decisión era plenamente válida, aunque fuera sustancialmente contraria a la más elemental Justicia. Esto, que fue tan propio de los Absolutismos de la Europa de los siglos XVII y XVIII fue continuado tras la Revolución Francesa, eso sí, bajo un supuesto ropaje "republicano".

La idea de que un acto administrativo debe tener una "motivación" no se entiende bajo la perspectiva formalista. Solamente dentro de una visión sustancial podremos entender por qué es esencial al acto el que tenga una fundamentación clara y ajustada a Derecho.

Como el profesor Eduardo Soto Kloss lo señala <sup>2</sup> nuestra Constitución de 1980 nos da elementos que permiten dar una noción sustancial de lo que es el acto

---

<sup>2</sup> Ver su magnífico artículo La Noción de Acto Administrativo en el Derecho Chileno, Revista de Derecho Público EDUARDO SOTO KLOSS, 60 (1996) 85-97

administrativo. Tenemos un Estado formado por órganos diversos cuya finalidad es “promover el Bien Común” (art. 1 inc. 4°), para lo que dispone de una variedad de potestades públicas, que utilizará, en conformidad a lo anterior, “respetando los derechos de las personas” y “promoviendo su ejercicio” (art. 5° inc. 2°). La Administración en su actuar no podrá incurrir en “diferencias arbitrarias” (art. 19 n°2), ya que ello permitirá al administrado dejar sin efecto la actuación administrativa por medio de los mecanismos que la propia Constitución le franquea para tal efecto.

Advertimos, pues, que la propia Constitución ofrece las bases para una definición; esenciales a ésta será el que incluya los conceptos de Bien Común, pleno respeto a los derechos de las personas y la idea de interdicción a la arbitrariedad.

Operaremos, entonces, con la definición del profesor Soto Kloss, que lo concibe como una “ordenación racional unilateral dictada por un sujeto en el ejercicio de una función administrativa, que, destinada a la satisfacción de una necesidad pública concreta, produce efectos jurídicos directos”<sup>3</sup>.

Solamente si entendemos al acto administrativo desde esta perspectiva, podremos considerar que la motivación de éste es un elemento esencial, sin el cual el acto es nulo. Si el acto es “ordenación racional” deberá ser ajustado a la razón, razonable -es decir, proporcionado y nunca podrá ser arbitrario.

Deberá, en consecuencia, ajustarse plenamente al Principio de Juridicidad y, en especial, a la Constitución Política, por ser ésta la norma que delimita el radio de acción de la Administración y que establece las garantías de los administrados y la forma concreta de hacerlas exigibles cuando el administrador las violente. Por tanto, para que una decisión de la Administración constituya un acto administrativo no basta la existencia del puro continente, que puede ser una resolución o decreto, sino que debe tener un contenido, un alma, que le dé vida y le permita producir efectos jurídicos directos respecto de las personas a las cuales el acto se dirige. La idea expuesta es perfectamente acorde, en virtud del Principio de la Supremacía Constitucional, a las disposiciones que al respecto tienen normas de rango legal. Así es como la ley 18.575, sobre Bases Generales

---

<sup>3</sup> Ibid.

de la Administración del Estado, dispone: "La administración del Estado estará al servicio de la comunidad, atendiendo a las necesidades públicas en forma continua y permanente". Es nítido, entonces, que la autoridad al actuar mediante actos administrativos, lo debe hacer para atender necesidades públicas, mirando al Bien Común y respetando siempre los derechos de las personas.

## 2. LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El profesor Soto Kloss<sup>4</sup> señala que todo acto administrativo debe tener supuestos, presupuestos y elementos. Los supuestos de todo acto serían, entonces : a) la investidura regular del titular del órgano que dicta el acto (art. 7° inc. 1°); b) la previa y expresa habilitación jurídica para actuar (art. 7° inc. 2°); este requisito alude a que la dictación del acto esté dentro de su propia competencia; y c) la existencia de un procedimiento justo y racional establecido previamente a la actuación por medio de la ley (art. 7°; art. 19 n°3; art. 61 inc. 2°).

Suponiéndose la existencia de todas estas categorías, el órgano podría dictar actos administrativos. Sin embargo, requiere aún de un presupuesto básico en su actuación: este es la existencia de un Motivo para actuar, vale decir, una necesidad calificada como pública por el legislador y cuya satisfacción hubiere sido entregada por el legislador a la Administración. Al respecto, el profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso explica que la doctrina discute sobre si resulta admisible hablar de "causa" en el Derecho Público, optando el autor por recurrir al concepto "motivos", que consisten en "las circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso llevan a dictar el acto administrativo".<sup>5</sup>

Así, los actos administrativos pueden tener su origen en una actuación espontánea de la autoridad, que detectando una determinada necesidad pública, tipificada de ese modo por el legislador, la resuelve o bien, a iniciativa de los particulares,

---

<sup>4</sup> EDUARDO SOTO KLOSS, Elementos del Acto Administrativo, Informe Constitucional 894, de fecha 13 de octubre de 1994; también en Apuntes de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho Universidad Católica de Chile, Santiago, 2002, fascículo "El Acto administrativo".

<sup>5</sup> ENRIQUE SAYAGUÉS LASO, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera Edición, Montevideo, 1963, p. 431. Para SAYAGUÉS no es admisible hablar de causa en derecho público, por cuanto los actos administrativos son unilaterales, y la causa es una noción propia de los actos bilaterales del derecho privado.

quienes solicitarán la actuación de la administración, apelando al ejercicio de las potestades otorgadas a la Administración.

Pero también el acto administrativo puede tener su origen en ciertos hechos que, presentados o invocados por el particular, "motivan" la actuación del Administrador. En nuestra legislación ello queda de manifiesto de la lectura del artículo 8° de la Ley 18.575, ya referida, que dispone que los órganos administrativos: "actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo".

Ahora bien, en ciertos casos la ley exige al Administrador que explicita en el mismo acto los motivos que le movieron a actuar. Tales serán los actos de carácter "fundado", en los que el administrador deberá explicitar que lo llevó a tomar aquella decisión unilateral. Otras veces no se requerirá fundamentación expresa, pero subyacerá igualmente detrás de este acto la motivación de manera implícita. Los otros dos elementos del acto administrativo serían el Objeto y el Fin. El Objeto puede decirse que son las prestaciones concretas que emanan del acto, el contenido de la decisión de éste. Esta prestación puede ser exigible a la Administración (un acto de beneficio, por ejemplo) o a un tercero (un acto de gravamen, por ejemplo). El Fin del acto será aquello que la Administración trata de obtener con la dictación del acto y que será siempre la satisfacción de una necesidad tipificada legalmente como pública.

### **III. LA INEXISTENCIA DE LOS HECHOS QUE FUNDAMENTAN UN ACTO ADMINISTRATIVO, ¿CONSTITUYE UN VICIO DE NULIDAD?**

La concurrencia de estos Supuestos, Presupuesto y Elementos, hacen que el acto se encuadre dentro del Principio de Juridicidad y con ello sea válido ante el Derecho. Al ser válido, necesariamente adquiere existencia; en este caso, la propia existencia del acto administrativo se fusiona con la validez del mismo. La no concurrencia, por el contrario, hará que tal acto violente la Juridicidad y, en consecuencia, sea Nulo, de Nulidad de Derecho Público (art. 7° inc. 3°), es decir, aquel acto jamás habrá penetrado la faz objetiva del Derecho. Tal situación deberá ser declarada por el Juez correspondiente. Esto es lo que trataremos de demostrar en la siguiente parte de nuestro trabajo.

## 1. LA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO: UNA EXIGENCIA FUNDAMENTAL EN DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA.

Al analizar el tópico de los supuestos de hecho, una primera interrogante consiste en dilucidar si los actos administrativos deben tener motivaciones, supuestos o antecedentes de hecho que deban ser explicitados por el Administrador. Una respuesta negativa habilitaría para que el Administrador omita dicha fundamentación fáctica y evada la impugnación cuando esos hechos resultan falsos. En realidad, este es un aspecto en que la doctrina ha encontrado suficiente acuerdo: los actos de la autoridad deben estar motivados. En efecto, en un Estado de Derecho como el nuestro, regido por el principio de la Interdicción de la Arbitrariedad (artículo 19 N°2, inciso 2° de la CPR), resulta del más elemental sentido común que cada vez que la autoridad entregue una decisión, emita un acto administrativo o adopte una resolución, proceda a motivar tal acto o resolución. Para Aróstica, los motivos “son las circunstancias materiales o fácticas que anteceden y justifican la emisión del acto administrativo”.<sup>6</sup> Para Vergara, citando al español José María Boquera, la motivación es “la exteriorización o expresión de los motivos o razones que han llevado al autor del acto a adoptarlo”.<sup>7</sup> Otras definiciones de “motivación” en la Doctrina extranjera es la que da el emérito Profesor argentino Don Miguel Marienhoff: “es la expresión de los motivos que indujeron a la Administración Pública a la emisión del Acto”.<sup>8</sup>

El francés M. Waline entiende por motivación a la explicación de los motivos de lo resuelto, es decir, el acto está justificado por una cierta situación de hecho existente en el momento en que es tomada una decisión”.<sup>9</sup>

El español García de Enterría nos da una definición mucho más amplia. El dice que motivar un acto significa fijar, en primer término, los hechos de cuya

---

<sup>6</sup> IVAN AROSTICA MALDONADO, La motivación de los actos administrativos en el Derecho Chileno, Revista de Derecho UCV, X (1986) 505

<sup>7</sup> ALEJANDRO VERGARA BLANCO, Control Judicial de la Motivación de los actos administrativos, Revista “Temas de Derecho” 6 N°2 (1991) 117

<sup>8</sup> MIGUEL MARIENHOFF, Tratado de Derecho Administrativo. tomo II. 297-298.

<sup>9</sup> M. WALINE, Précis de Droit Administratif. París. 1969. 343

consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y, en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto”.<sup>10</sup>

### 1.1 LOS MOTIVOS Y SU VINCULACIÓN CON LA ARBITRARIEDAD

La doctrina ha entendido que de faltar la exposición de motivos en el propio acto, resulta imposible evaluar la razonabilidad del acto, la idoneidad de medios y la proporcionalidad del acto, triple exigencia del test constitucional de la Interdicción de la arbitrariedad según Bacigalupo y su estudio de la doctrina del Tribunal Constitucional alemán.<sup>11</sup>

Es así como los autores elevan la motivación de un acto administrativo a la categoría de elemento del mismo. Ello persigue dotar al ciudadano y al juez de las herramientas para calificar la razonabilidad o arbitrariedad de la acción de la autoridad.

Bacigalupo, luego de exigir al legislador la triple identidad referida, plantea las exigencias del llamado “momento aplicativo” de la ley, que corresponde al Administrador. Se resumen estas exigencias –que de suyo debe observar el Administrador al regular derechos– en el principio del efecto recíproco, llamado también del efecto irradiante. Bacigalupo lo resume como la exigencia de actuar de forma restrictiva, aplicando una “ponderación entre el derecho fundamental sacrificado y el bien o valor salvaguardado por la ley respecto de cada acto aplicativo”.

De todo ello se sigue que resulta esencial obligar al Administrador a dar cuenta, en el mismo acto, de las razones tanto de hecho como de derecho que ha tenido presente para actuar de la manera en que en el acto administrativo o decisión pública se indica.

---

<sup>10</sup> E. GARCIA DE ENTERRIA, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, 1964, tomo 1, 388

<sup>11</sup> MARIANO BACIGALUPO, La aplicación de la doctrina de los Límites Inmanentes a los Derechos Fundamentales sometidos a reserva de limitación legal, en Revista Española de Derecho Constitucional, 38 (mayo-agosto, 1993).297

## 1.2 FUNDAMENTACIÓN DEL ACTO Y CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Junto con la doctrina, nuestro máximo órgano contralor administrativo también ha hecho imperativa la fundamentación del acto, que respalda y exige la motivación de los actos administrativos.

El Dictamen 33.006, de 1984, de la Contraloría General de la República, en su parte pertinente indica: “el ejercicio de las facultades administrativas que compete a los Jefes Superiores de los organismos públicos se materializa a través de la dictación de actos administrativos o resoluciones que se encuentran sujetos a un procedimiento preestablecido que permite que el acto se baste a sí mismo y cuyo cumplimiento es esencial para la validez de dicho instrumento, tales como indicación en su texto de las normas legales y reglamentarias que le sirven de fundamento, las consideraciones de hecho que hacen aplicable la medida adoptada...”.

La doctrina ha estimado que este dictamen, vinculante para todos los órganos de la Administración por obra de la ley 10.336, orgánica de ese órgano Contralor, vino a imponer una exigencia generalizada de motivación a todo acto público. Soto Kloss subraya que este dictamen “es el pronunciamiento clave de esta jurisprudencia repetido sin variaciones de modo frecuente”.<sup>12</sup>

De manera que constatamos que la necesidad de motivar el acto administrativo es una exigencia vigente, vinculante para todos los agentes de la Administración.

## 1.3 LOS SUPUESTOS DE HECHO COMO ELEMENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Dice Sayagués que los elementos esenciales del acto administrativo son: “órgano competente, voluntad administrativa, contenido, motivos, finalidad, forma y procedimiento”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> SOTO KLOSS, La fundamentación del acto administrativo y el vicio por inexistencia de los hechos, en *Actualidad Jurídica* 3 (Enero, 2001), 304. Igual tratamiento en su tomo II del *Derecho Administrativo. Bases Fundamentales*, 194-211.

<sup>13</sup> SAYAGUÉS LASO, op. cit., 432.

Es decir, para este autor los motivos son un elemento esencial del acto administrativo. Sayagués cita a Zanobini, indicando que para el autor italiano hay elementos esenciales y no esenciales. Entre los primeros se ubican el sujeto, el objeto, la voluntad, el contenido y la forma, “y entre los segundos la causa, el procedimiento, etc.”. Agrega Sayagués que en la doctrina europea los motivos se asocian normalmente con la causa, como ya anotamos más arriba.

Invitados por Sayagués, hemos tenido a la vista el “Curso de Diritto Administrativo” de Zanobini, y hemos comprobado que el italiano estima viciado un acto administrativo en que “los hechos invocados son inconsistentes, o son negativos cuando, viceversa, se han afirmado como reales”. Esto conduce a una “apreciación inoportuna o injusta que afecta la legitimidad y el mérito del acto”.<sup>14</sup> Zanobini está cierto, entonces en lo siguiente: los hechos invocados deber ser verdaderos, so pena de vicio del acto. Esto resulta perfectamente acorde al concepto de motivación propio de la doctrina italiana, que estima que la motivación abarca tanto la expresión de los motivos, antecedentes y presupuestos, como de la finalidad perseguida y, en general, toda la justificación o fundamentación del acto.<sup>15</sup>

Vergara Blanco, siguiendo la Doctrina española, distingue entre lo que son los “motivos” y los que es la “motivación”. El motivo es el elemento que conforma al acto administrativo, es el que nunca podrá ser ni arbitrario ni ilegal; “motivación”, sería, entonces, la expresión de aquellos motivos en el propio acto cuando la ley lo obligue.<sup>16</sup> Por tanto, la “motivación” podría estar o no expresa en el acto si la ley lo señala. Por ello tenemos actos o resoluciones “Fundadas” y “No-fundadas”. Por tanto lo que siempre deberá existir es la habilitación legal al órgano administrador y los motivos para que el acto pueda concretizarse dentro del ordenamiento. La expresión de dichos motivos será, al final, una decisión del legislador.

---

<sup>14</sup> GUIDO ZANOBINI, Corso di Diritto Amministrativo, (8ª ed.), Milano, 1958, t1º, 313 (Traducción desde el italiano es nuestra).

<sup>15</sup> Ver al respecto ALBERTO RAMON REAL, La fundamentación del acto administrativo, Revista de Derecho Público 27 ( 1980) 111-132. Asimismo, para comprender más la Doctrina Italiana revisar R. ALESSI, Principi di diritto amministrativo, 1966, t. 1, 312-331

<sup>16</sup> VERGARA BLANCO, ALEJANDRO, op. cit., 117.

Para Gordillo los elementos del acto administrativo son cuatro: competencia, voluntad, objeto y forma.

Ahora, en cuanto al elemento de los motivos, lo entiende incorporado en los anteriores y en especial en la voluntad.

Dice Gordillo: "...los requisitos de causa (motivo) y fin pueden ser subsumidos en los anteriores—particularmente en la voluntad del acto administrativo".<sup>17</sup>

Se reúnen suficientes antecedentes, entonces, sobre el imperativo jurídico de los motivos del acto en el derecho público. Para mayor precisión, una forma que tiene el investigador para determinar el lugar jurídico que los autores atribuyen a los motivos de hecho en el derecho público, es atender a la sanción que proponen para el acto a que falta tal elemento.

En este sentido, Gordillo, analizando el derecho argentino, ofrece su "Tabla de los Vicios del Objeto" del Acto Administrativo, y propone la inexistencia y "a veces nulidad" para el acto que ha caído en "imposibilidad de hecho", siendo tres las causales de este vicio: falta de sustrato personal, falta de sustrato material y falta de sustrato jurídico.

Es interesante el cómo para Gordillo la "falta de sustrato material", es decir sustrato fáctico, se erige como un elemento esencial del acto, cuya ausencia está sancionada con inexistencia o nulidad. Esto es, el juez no sólo debe atender a la configuración del sustrato jurídico que prevé la norma y habilita al Administrador para actuar, sino debe atender también a la existencia de los hechos que invoca en el acto.

#### **1.4 CONTENIDO DE LA FUNDAMENTACIÓN DEL ACTO. NULIDAD POR AUSENCIA DE MOTIVOS.**

El uruguayo Alberto Real ha explicado con claridad cómo debe ser la fundamentación de un acto administrativo, y afirma que debe ser congruente y

---

<sup>17</sup> AGUSTÍN GORDILLO, *Acto Administrativo*, 2ª ed., Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1969, 241.

exacta: "Congruente, es decir los motivos, normas y razones invocados deben aparecer como premisas donde se extraiga lógicamente la conclusión, que es la decisión. Si hay contradicción entre la fundamentación y la decisión esa incongruencia afecta la validez del acto"<sup>18</sup>.

Entre nosotros, el profesor Aróstica Maldonado agrega que la fundamentación del acto no sólo debe existir, sino debe estar bien calificada; esto es, no puede ser errada o falsa, en cuyo caso el acto es nulo.

Dice Aróstica respecto del motivo del acto: "...debe existir y estar jurídicamente bien calificado. Que el motivo o motivación de hecho exista significa que debe ser real y efectivo, vale decir, que sea concreto y cierto. De darse la situación contraria, se tipificaría la falsedad del motivo, lo que ameritaría para demandar la nulidad del acto administrativo".

Más adelante, el autor reflexiona sobre la sanción al acto a que falta la motivación: "Para nosotros resulta claro la necesidad de motivar la decisión de la autoridad, a fin de constatar, desde el mismo instante de su aparición como norma, que sea un acto reflexivo, fruto de un análisis acabado de las condiciones de hecho y de derecho que deben apoyarla, y no un acto ilegal o arbitrario, es decir contrario a derecho"<sup>19</sup>.

Parece natural que un acto inmotivado o equivocado en sus motivos arriesgue su nulidad. Un acto desvinculado de razones no es sino irracional, o en el mejor de los casos, irrazonable, en el lenguaje de Agustín Gordillo. Dice este autor que la irrazonabilidad es un vicio del acto administrativo que incluye diversas hipótesis, varias de las cuales corresponden a su vez a vicios de la voluntad del acto. Gordillo menciona la contradicción y la falta de proporcionalidad del acto. En una noción en realidad bastante universal, Gordillo apunta que el acto cae viciado si exhibe "falta de proporcionalidad entre los medios que el acto adopta y los fines que persigue la ley que dio al administrador las facultades que éste ejerce en el caso, o entre los hechos acreditados y la decisión que en base a ellos se adopta"<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> ALBERTO RAMÓN REAL, La fundamentación del acto administrativo, ob.cit., 130.

<sup>19</sup> ARÓSTICA MALDONADO, La motivación de los actos.ob., cit.,505.

<sup>20</sup> GORDILLO, Acto Administrativo, ob.cit., 248.

Este universal concepto de arbitrariedad, por falta de adecuación de los medios al fin es indisputado; no hay conflicto doctrinal sobre su validez y procedencia en el derecho público.<sup>21</sup> Para algunos autores clásicos del Derecho Administrativo, la arbitrariedad es el elemento central de la Teoría de la Desviación de Poder.

Para Giorgi, “existe desviación de poder cuando el acto administrativo ha sido dictado en consideración a un fin distinto –sea de interés público o privado- a aquel que se tuvo a la vista al conferirse los poderes jurídicos a la Administración.”<sup>22</sup>

Pero, en definitiva, ¿cómo conocer la razonabilidad de un acto si no se expresan sus motivos de hecho y de derecho? Resulta imposible, porque la prueba de la falta de arbitrariedad sólo puede darse con la demostración de su razonabilidad, al contrastarse la decisión tomada con las razones que se han invocado por la propia autoridad para tomarla.

Concluye en este sentido Aróstica:

“La expresión obligatoria de los fundamentos facilita la persuasión de la razonabilidad de las decisiones acertadas y facilita también el descubrimiento de los errores y fraudes de las medidas arbitrarias, posibles de anulación”<sup>23</sup>

Ahora, ¿cuál es la sanción a la falta, inexistencia, equivocación o falsedad de los motivos de hecho de un acto administrativo?

Parece no haber dudas en la doctrina –y veremos que tampoco en la jurisprudencia-, en el derecho chileno, que la falta de los motivos en el acto acarrea irremediabilmente la nulidad del acto administrativo, pues éste pierde su sustentación. Ahora, conviene precisar que la falta de motivos no sólo consiste en la ausencia formal y escrita de los fundamentos en el acto mismo, sino también

---

<sup>21</sup> En esta materia puede consultarse ARTURO FERMANDOIS, *Derecho Constitucional Económico*, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2001, Tomo I, 205, en particular sobre la no discriminación arbitraria en materia económica.

<sup>22</sup> HECTOR GIORGI, *El Contencioso Administrativo de Anulación*. Montevideo. 1958, 211.

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 131

que los hechos aludidos a título de motivos, sean reales y ciertos. De no ocurrir así, el acto está viciado.

Así lo reafirma el profesor Silva Cimma: "Que el motivo o motivación de hecho exista significa que debe ser real y efectivo, vale decir, que sea concreto y cierto. De darse la situación contraria, se tipificaría la falsedad del motivo, lo que ameritaría para demandar la nulidad del acto"<sup>24</sup>.

## **2. LA BUENA FE EN LA INTERPRETACIÓN DE LOS SUPUESTOS DE HECHO**

El asunto de la motivación del acto administrativo se extiende a un área más compleja, que va más allá de los supuestos que el legislador ha exigido para tal o cual actuación. Esta zona la constituyen las motivaciones que el administrador agrega por sí, adicionalmente a los requisitos legales específicos, para fundar su acto. De faltar, fallar o resultar falsas esas motivaciones fácticas, ¿cuál es la sanción del acto?

En este punto, no menor, nos parece que emerge con toda su fuerza una de las piedras angulares del derecho público: el principio general de buena fe.

### **2.1 LA BUENA FE EN LA RELACIÓN ADMINISTRACIÓN-CIUDADANO**

El autor clásico en materia de buena fe en el Derecho Público, González Pérez, destaca que las exigencias de la buena fe se extienden también a los particulares en su relación con la Administración. Dice González: "La aplicación del principio de buena fe, por una parte, comportará la confianza de la Administración en que el administrado que con ella se relaciona va a adoptar un comportamiento leal en la fase de constitución de las relaciones, en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones frente a la propia Administración y frente a otros administrados."<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> ENRIQUE SILVA CIMMA, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Actos Contratos y Bienes*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 1995, 113. Civitas, Madrid, 1983, 69.

<sup>25</sup> JESÚS GONZÁLEZ PEREZ, *el principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, (2ª ed). Civitas, Madrid, 1983, 69.

El llamamiento de González es claro: por exigirle la buena fe, el particular está obligado a comportarse lealmente al tiempo de iniciar sus relaciones con la Administración. Por consiguiente le está vedado al administrado mover al Estado a una actuación pública sobre la base de motivos que se harán falsos o inexistentes.

El autor lo señala como una exigencia de reciprocidad. “La buena fe de la Administración frente al ciudadano consiste en que éste no sólo no va a ser desleal con el comportamiento honesto de la Administración, sino que tampoco va a utilizar a la Administración para obtener en su beneficio resoluciones contrarias a la buena fe de otro ciudadano”.

En virtud de este principio, puede sostenerse entonces que el ciudadano tiene deber de lealtad para con la administración y con los terceros, incluso en la fase previa de la emisión del acto, lo que ha llevado a la doctrina a declarar como interdictas las conductas confusas, equívocas o maliciosas del administrado. Lo dice inmejorablemente González Pérez: “en modo alguno puede pretenderse nada que tenga su base en la actuación desleal del que lo pretende”<sup>26</sup>. Los autores alemanes llaman a esto “adquisición de un derecho de mala fe”<sup>27</sup>.

Así, no puede haber duda que una falta objetiva, palpable y demostrable a la buena fe por parte del administrado, impide al administrado sacudirse de los efectos del acto nulo, exponiéndolo con plenitud a la revocación.

De lo contrario, ¿qué operatividad tendría el principio de la buena fe en el Derecho Administrativo?

Es aquí donde se enlazan los supuestos fácticos inexistentes, que fueron motivo del acto, con la buena fe. En realidad, no interesa si tal o cual hecho fue exigido expresamente por el legislador. Basta que esos hechos motiven un acto público, y que desaparezcan por deslealtad o mala fe del administrado: el acto invalidado por falta de motivos alcanzará al tercero que así obró.

---

<sup>26</sup> Ibid. p. 91

<sup>27</sup> FRANZ WIEACKER, *El principio general de la buena fe*, Civitas. Madrid, 1977, 66 y ss.

## 2.2 MALA FE DEL ADMINISTRADO: ADMITE INVALIDACIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN

Hay un elemento adicional que considerar en materia de la buena fe. Ocurre que en un caso como el que se nos somete, en que aparecen elementos de mala fe por el administrado, a asumiendo que la invalidación podría provenir de la propia Administración o incluso por la propia Contraloría General de la República, parece importante detenerse a analizar los efectos que estas posibles intervenciones podrían causar frente a terceros.

En estos casos tales sanciones puede encontrar un obstáculo insalvable frente a la consolidación de derechos adquiridos en favor de los mismos destinatarios del acto o frente a terceros que no han sido responsables de la posible nulidad del acto. Es decir, de destinatarios o de terceros que estén de buena fe.

Efectivamente, tales personas, a quienes no les sea imputable el vicio que originaría la invalidación de un acto, no tienen porqué soportar las consecuencias de dicha nulidad, más aún si como efecto del acto anulado o invalidado, han sido sujeto de atribución de bienes, y éstos ya se han consolidado en sus patrimonios.

Sin embargo, para que resulte viable una eventual excepción del destinatario o del tercero, por la cual se sustraiga de los efectos de la nulidad o anulación, es fundamental que no resulte responsable de la causa por la cual se hace ineficaz el acto. Es decir, que no pueda reprochársele en su comportamiento irregularidad alguna, como tampoco haya estado en conocimiento del eventual vicio del acto que se anula o invalida. El conocimiento que aquí se exige, es un conocimiento fáctico, no el presunto del Derecho, que surge del artículo 8° del Código Civil. Luego es compatible con un eventual error de Derecho.

Dice Silva Cimma, en caso de invalidación y mala fe. "Respecto del pasado y en lo que concierne a la revocación e invalidación, la doctrina en general ha aceptado que la extinción del acto que se revoca o invalida produzca efectos retroactivos sólo cuando se comprueba una manifiesta mala fe de los

administrados que con su conducta indujeron a la Administración a dictar el acto que se deja sin efecto”.<sup>28</sup>

Es importante consignar que bajo una interpretación estricta del N°24 del artículo 19 de la carta Fundamental, la Administración sólo podrá ejercer su potestad revocatoria en aquellos supuestos en que no existan derechos adquiridos de buena fe. Ello porque los derechos, sean reales o personales, que ingresen al patrimonio de una persona pasan a formar parte de su propiedad; el administrador, entonces, no tendrá competencia para invalidar o revocar su propio acto en esta situación; sólo podría haber, en consecuencia, la expropiación, donde necesariamente se requeriría de una ley especial o general que la autorizara.

### **3. LA NULIDAD DE DERECHO PÚBLICO POR INEXISTENCIA O FALSEDAD DE LOS MOTIVOS**

En este trabajo hemos sustentado entonces que los actos administrativos deben motivarse, que los motivos o supuestos de hecho son elementos propios del acto administrativo y que la ausencia de ellos por deslealtad o mala fe del administrado vician el acto.

Resta referirse al tópico de la revisión judicial de los motivos de esos actos viciados, y a si puede declararse respecto de ellos la nulidad de derecho público o la invalidación judicial general de las acciones cautelares o de garantía.

#### **3.1 DOCTRINA CHILENA**

Afirma a este respecto el profesor Soto Kloss, refiriéndose al amplio control judicial sobre los actos administrativos: “También versará sobre el por qué, es decir el motivo, ese supuesto indispensable que ha de existir para que sea dictado un acto administrativo, pues ese motivo, que es un hecho que la ley configura como necesidad pública, es la que induce, llena, mueve, al órgano administrativo a actuar para satisfacerla, en este caso a través de la dictación de un preciso acto administrativo. Y habrá de controlarse v. gr. si existe el referido hecho, (que la ley prefigura como necesidad pública que satisfacer), si es el mismo que la ley

---

<sup>28</sup> SILVA CIMMA, Derecho Administrativo, ob. cit., pág 162.

ha configurado, y si ha sido calificado o apreciado correctamente desde el punto de vista jurídico por el autor del acto”<sup>29</sup>.

Es evidente que el control del mérito de los actos administrativos, es decir cuando se pretende impugnar la oportunidad de la emisión del acto, o la conveniencia de dictarlo, será más o menos estricto, dependiendo de la mayor o menor discrecionalidad con que está dotada la autoridad para ejercer las potestades públicas necesarias para emitir el acto. Es este sentido se pueden encontrar actos más o menos reglados, es decir actos que en su emisión deben seguir con mayor cercanía la tipicidad legal que confiere la potestad pública, o actos que entregan a la autoridad mayor autonomía, es decir mayor discrecionalidad en su actuación.

Soto Kloss tiene a su haber, en realidad, el trabajo más actual, completo y preciso sobre la sanción que nuestro ordenamiento atribuye a la falta de los supuestos de hecho en un acto administrativo.<sup>30</sup>

Dice el autor en ese artículo: “...el más típico de los vicios en los motivos o fundamentos del acto administrativo es la ausencia de los hechos que habilitan al autor de él para dictarlo, esto es, la inexistencia de ellos”.<sup>31</sup>

Ahora, nos preguntamos ¿cuál es la sanción a la inexistencia de los hechos? Para Soto Kloss no hay duda: nulidad de derecho público.

Afirma: “En el derecho chileno el acto administrativo debe bastarse a sí mismo, debiendo contener en sí todos los elementos que la Constitución y la ley exigen para su validez jurídica, ya que entra al ordenamiento jurídico como tal sólo y únicamente en la medida en que ha cumplido todas esas exigencias, pues en

---

<sup>29</sup> SOTO KLOSS, “Acerca del llamado control de mérito de los actos administrativos” (Notas para...), cit., 125. Para una mejor comprensión del mismo tema, consúltese el texto del mismo autor Derecho Administrativo. Bases Fundamentales, cit., 20-70, del tomo II.

<sup>30</sup> SOTO KLOSS, La fundamentación. ob., cit., 303.

<sup>31</sup> SOTO KLOSS, La fundamentación. ob., cit., 308.

caso contrario tiene aplicación ipso iure el mandato de la Constitución que declara nulo "todo acto en contravención a ella..."<sup>32</sup>

Se está refiriendo, inquívocamente, a la nulidad de derecho público. Empero, es honesto reconocer que Soto Kloss está abordando principalmente a la inexistencia de los supuestos de hecho que el legislador ha previsto para una determinada actuación administrativa.

Otro mecanismo para evitar que el acto dictado fraudulentamente por la administración produzca efectos es recurrir al recurso de protección; la mala fe del ciudadano es la que condujo al administrador a dictar su acto. Entendemos que la mala fe del peticionario, en este caso, nos llevará a la arbitrariedad del administrador, por cuanto su acto carecería de "motivos" y caería entonces nulo. Ahora bien, en el recurso de protección lo que se solicita es que se deje "sin efecto" el acto recurrido, pero, en el fondo, dicha finalidad produce casi el mismo efecto que la declaración de nulidad, con la positiva diferencia que el procedimiento de la protección es mucho más ágil y expedito que el de la nulidad de derecho público y nos permite poner coto, en un tiempo relativamente corto, al acto que es objeto del recurso.

### **3.2 SANCIÓN A LA INEXISTENCIA DE HECHOS QUE NO SON PRESUPUESTOS ESPECÍFICOS DE LA LEY**

Este tópico comienza con una pregunta. ¿Cabe también la nulidad de derecho público para casos de inexistencia de hechos que, sin ser los presupuestos exigidos por la ley, motivaron determinadamente el acto? Debemos concluir que sí, en la medida que exista una causalidad entre los hechos y la actuación del órgano potestativo, aún cuando el legislador no los previó ni exigió.

Esta conclusión se sustenta básicamente en los principios de buena fe e interdicción de la arbitrariedad. Buena fe porque el acto o contrato administrativo

---

<sup>32</sup> Ibid.

obliga no sólo a lo que la ley exige sino a todos los demás requisitos que por la naturaleza del acto le son aplicables a un ciudadano leal. Entre ellas, la obligación de no cambiar los supuestos de hecho que están motivando objetivamente a la Administración a actuar. Interdicción de la arbitrariedad porque, si el acto administrativo se fundó en hechos que son inexistentes, por definición habrá una falta de adecuación entre los medios empleados y el fin que el legislador previó. Al respecto dice Alarcón Jaña: "siguiendo a un autor extranjero, podemos decir que un funcionario ha adoptado una decisión irrazonable (es decir carente de razonabilidad) fundamentalmente cuando:

- a.No dé los fundamentos de hecho o de derecho que la sustentan, o
- b.No tenga en cuenta los hechos acreditados en el expediente, o públicos y notorios,
- c.Se funde en hechos o pruebas inexistentes<sup>33</sup>.

Es así como la mayor discrecionalidad no hace desaparecer la necesidad de que los supuestos de hecho de un acto efectivamente existan. Es evidente: la mayor autonomía de la autoridad para ejercer su potestad no la autoriza para actuar arbitrariamente o sentirse excluida del control jurisdiccional<sup>34</sup>.

El juez deberá precisamente indagar en la razonabilidad del actuar administrativo, pues, reiteramos, nuestro sistema rechaza toda actuación arbitraria de la administración<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> PABLO ALARCÓN JAÑA, *Discrecionalidad Administrativa, Un estudio de la jurisprudencia chilena*, Conosur, Santiago. 2.000. 29, la cita es de Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Macchi. Buenos Aires. 1974., 29-37.

<sup>34</sup> HUGO CALDERA, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Ediciones Parlamento*, Santiago, 2001, p. 154, "Ambos tipos de actos: reglados o discrecionales están sometidos a control jurídico, tanto administrativos como jurisdiccional. Llegar al extremo de pretender sostener que los actos administrativos discrecionales estarían excluidos del control jurídico no tiene fundamento alguno en el ordenamiento jurídico chileno. Nuestra tesis es evidente, basta con reproducir los artículos 5º, 6º y 38 inciso segundo de la Constitución Política de 1980."

<sup>35</sup> MÓNICA MADARIAGA GUTIÉRREZ, *Seguridad jurídica y Administración Pública en el S. XXI*, (2º. ed). Editorial Jurídica de Chile., Santiago, 1993, 49, "La concurrencia de cada unos de estos elementos en la actividad discrecional del Estado, es un límite virtual a la arbitrariedad; su errada valoración por parte de quien administra viciará el acto que se hubiere dictado".

## 4. JURISPRUDENCIA

### 4.1 FALLOS EN INEXISTENCIA DE SUPUESTOS DE HECHO

Nuestras Cortes se han enfrentado en diversas ocasiones a la ausencia de supuestos de hecho en un acto administrativo. Hemos comprobado el especial rigor con que han sido sancionados dichos actos, mediante invalidaciones en distintos procedimientos.

En breve reseña, citaremos el asunto conocido por la Corte de Apelaciones de Punta Arenas por reclamo de ilegalidad municipal en causa caratulada "Empresa Magallánica Industrial y Comercial S.A. con Municipalidad de Punta Arenas", en que la citada Corte expresó lo siguiente □: "Que de la sola lectura del decreto transcrito, aparece su carencia de fundamentación en cuanto a los antecedentes que habría tenido en consideración la autoridad que los dictó - y que tan sólo alude genéricamente - para resolver como lo hizo" (considerando 3°)

Luego señala: "Que esta circunstancia, unida a la carencia de toda fundamentación a que se hizo mención en el considerando tercero precedente, hace concluir a estos sentenciadores que el decreto de marras constituye un acto arbitrario, "desde que prescinde de expresar los razonamientos de hecho que llevaron a la decisión adoptada." (considerando 7°)

En el caso "Weber Castillo, Carlos y otros con Intendente de la IX Región, don Miguel Espinoza Guzmán" la Corte de Apelaciones de Temuco acogió un Recurso de Protección en sentencia que luego fue confirmada por la Corte Suprema, argumentando lo siguiente: "Que lo dicho en el considerando anterior también constituye arbitrariedad, puesto que el funcionario recurrido hizo una aplicación caprichosa de la ley al no considerar para nada si las circunstancias fácticas correspondían a las regladas por la ley y si estaban o no dentro de sus facultades la dictación del decreto n° 15 de 15 de enero de este año." (considerando 8°).

Por su parte, en Recurso de Inaplicabilidad interpuesto por la Empresa Nacional de Electricidad, la Corte Suprema, expresó lo siguiente □: "Para la validez de dicho Acto es necesario que quien lo ejecute tenga competencia para ello, que sea legítimo, o sea, que tenga motivos, objetos y fines legítimos y que se cumplan las formalidades prescritas por la ley. El Acto debe emanar de un agente público

titular de un órgano de la Administración, que obre dentro de la esfera de sus atribuciones.” (considerando 6°).

Todos estos razonamientos exigen fundamentación de hecho, efectiva y real, para la validez de un acto administrativo. Si ella desaparece, el acto es nulo.

#### 4.2 ALGUNOS FALLOS EN ARBITRARIEDAD DEL ACTO

Nuestra Corte Suprema ha dejado nítido el principio de que la ausencia de antecedentes fidedignos constituye una arbitrariedad que invalida la acción administrativa, porque deviene arbitraria.

Es el caso, por ejemplo, Del Río, Guillermo con Gobernador Provincial de Arauco,<sup>36</sup> en recurso de protección interpuesto en contra de una Resolución del Gobernador de Arauco, en la parte pertinente el fallo de la Corte Suprema que acogió el recurso dispone: “Facultad que deberá ser ejercida con estricta sujeción a antecedentes de hechos fidedignos y considerando además el perjuicio que ello pueda irrogar a otras personas involucradas”.

En otro asunto, Luis Angel Rozas Díaz y Otros con Toro Iturra, Horacio Director de Investigaciones, conocido por el llamado a retiro de ciertos detectives que hizo el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, acto que fue impugnado por la vía del recurso de protección por parte de los afectados, y que en definitiva la Corte Suprema acogió, y en cuya sentencia se dejó dicho lo siguiente: “El poder discrecional es un poder eminentemente funcional en el caso de un Estado de Derecho. Dicho poder funcional está obligado a dar cuenta de su efectivo servicio a la función para que fue creado, a justificarse en su ejercicio u justificar, también, su conformidad a la ley y al Derecho sobre la base de unos hechos, actos y conductas dados. Ese poder funcional, por último, está expresa y plenamente sometido a las normas de la Carta Fundamental, vale decir, mucho más allá de los límites reducidos de un mero decreto”<sup>37</sup>. (considerando 8°).

---

<sup>36</sup> Revista de Derecho y Jurisprudencia, 1989, T. 86, n° 2 (241-145)

<sup>37</sup> Revista de Derecho y Jurisprudencia, 1991, T. 88, N° 2 (123-134)

Más adelante dice: “La decisión discrecional debe venir respaldada y justificada por los datos objetivos sobre los cuales opera (...). En los actos discrecionales, al existir en mayor o menor medida una libertad estimativa, resulta de gran trascendencia el proceso lógico que conduce a la decisión. La Administración está obligada a aportar al expediente todo el material probatorio necesario para acreditar que su decisión viene apoyada en una realidad fáctica que garantice la legalidad y oportunidad de la misma, así como la congruencia y fines que la justifican” (cfr. considerando 9º)<sup>38</sup>.

## 5. LA ARBITRARIEDAD COMO CAUSA DE NULIDAD

Finalmente, es legítimo preguntarnos si la ausencia de motivos en un acto administrativo desata otra clase de causal invalidatoria relacionada con la razonabilidad del acto. Precisar la noción de arbitrariedad nos permitirá evaluar si un acto administrativo, al margen de la eventual sanción por inexistencia de motivos, puede además, viciarse por carencia de razonabilidad. El control del mérito de los actos administrativos, esto es la fiscalización de la oportunidad y mérito de los mismos, será más o menos estricto, dependiendo de la mayor o menor discrecionalidad con que está dotada la autoridad para ejercer las potestades públicas necesarias para emitir el acto. Ello no excluye tal control de las facultades discrecionales.

El profesor Soto Kloss expone lo siguiente en materia de arbitrariedad: “... si discreto / discrecionalidad no es sino “prudencia”, significa que recae principalmente en la relación de los medios aptos, idóneos eficaces y proporcionados, al fin que se persigue, que no es otro que la satisfacción de una necesidad pública concreta...(...)...elección de medios, medios que son el acto (v. gr. decreto o resolución) que debe adoptar la autoridad administrativa para satisfacer una necesidad pública concreta. Y este acto ha de ser el preciso, el idóneo, proporcionado y oportuno, para satisfacerla, en consideración a las precisas instancias de tiempo, lugar y personas; de allí que si no se dan esos rasgos de preciso, idóneo, proporcionado y oportuno, en el medio/acto empleado,

---

<sup>38</sup> Ibid.

éste acto será contrario a Derecho, viciado, nulo, por cuanto ha violado la previsión normativa preexistente (Constitución y Ley)<sup>39</sup>.

Un rastreo de la noción de arbitrariedad en la jurisprudencia ha hecho el profesor Jaime Arancibia, quien expone que para los órganos jurisprudenciales encargados de conocer las materias referidas al Recurso de Protección, la discrecionalidad administrativa es "una facultad atribuida por ley a un órgano de la administración del Estado, para que éste, fruto de una determinada situación que motiva su actuar, pueda adoptar libremente, y dentro de los márgenes que le fija el ordenamiento jurídico, la decisión que estime más razonable, conveniente, oportuna, eficaz, y proporcionada de acuerdo a los antecedentes que la justifican, evitando así incurrir en un acto u omisión arbitrario"<sup>40</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

- 1.- La doctrina del Derecho Público considera a los motivos de hecho o supuestos fácticos como la causa de un acto administrativo, y, por tanto, elementos integrantes de él;
- 2.- Los motivos de hecho permiten evaluar la fundamentación y la razonabilidad del acto administrativo bajo los parámetros del principio constitucional de Interdicción de la Arbitrariedad;
- 3.- En Chile han abordado el tema Silva Cimma, Fiamma, Soto Kloss, Aróstica y otros; en el extranjero Gordillo, Sayagués, Zanobini y Real, y otros. Todos ellos respaldan la exigencia esencial de los motivos de hecho como elemento del acto administrativo y proponen el vicio de nulidad para aquel a que faltan los motivos de hecho o resultan falsos en parte determinante;
- 4.- La Contraloría General de la República, a contar del Dictamen 33.006 de 1984, viene imponiendo la exigencia a todos los actos administrativos de incluir la fundamentación de hecho que los motiva o justifica. La jurisprudencia ha

---

<sup>39</sup> SOTO KLOSS, en el Prólogo al libro de Alarcón Jaña, *Discrecionalidad administrativa*, cit, 7-8

<sup>40</sup> JAIME ARANCIBIA MATTAR, *Concepto de discrecionalidad administrativa en la jurisprudencia emanada del recurso de protección*, *Revista de Derecho Público*, 60 (1996), 121.

fallado en armonía con esta exigencia, invalidando actos administrativos que la desconocen;

5.- La sanción a un acto a que faltan los motivos (que ellos son falsos) es siempre la nulidad (art. 7° CPR), ya sea por carecer de un presupuesto para la eficacia del acto o bien por ser impugnado por arbitrariedad del mismo.

6.- En el caso de que la invalidación del acto provenga de la Contraloría General de la República, siempre deberán respetarse los derechos válidamente adquiridos por el destinatario o los terceros, en la medida que estén de buena fe.