MATERIA ADMINISTRATIVA

Corte Suprema
Vjerusca Salinas Lolic contra Director de Obras
Municipalidad de Viña del Mar
Recurso de Protección
20 de octubre de 1999

RECURSO PLANTEADO: *Recurso de protección deducido por doña Vjerusca Salinas Lolic contra el Director de Obras de la I. Municipalidad de Viña del Mar¹, por haberse dejado sin efecto un permiso de obra nueva que se había otorgado a la recurrente con anterioridad.*

DOCTRINA: *Este sorprendente fallo de la Excma. Corte Suprema² marca un evidente y significativo quiebre de la tendencia jurisprudencial que ésta había sostenido en los últimos tiempos, respecto a la procedencia de la invalidación de los actos ilegítimos de la Administración. En sentencias anteriores se negaba la facultad del órgano administrador de reverter, a posteriori, la legalidad de sus actuaciones, impidiendo la dictación de un nuevo acto administrativo de contrario imperio. La única opción de revisión que dejaban a salvo, era el control jurisdiccional.*

La situación anteriormente descrita llegaba al absurdo jurídico de mantener actos administrativos ilícitos –como ocurría en materia previsional– sin posibilidad para la Administración de enmendar los mismos.

¹ Hacemos presente que el Consejo de Defensa del Estado no fue parte de este recurso de protección.

² Sentencia redactada por el Ministro Sr. Urbano Marín V.

En esta importante sentencia se recalca que la facultad de invalidación pertenece, por su naturaleza, al ámbito de la función administrativa, ya que sería parte del poder de autotutela de estos órganos, que les permitiría revisar y evaluar su actividad. Si dentro de su análisis encuentran que existen actos que violentan el principio de legalidad que rige la actividad de todos los órganos del Estado, consagrado principalmente en los artículos 6 y 7 de la Constitución, deberán proceder a eliminarlos.

Ejercer esta facultad, según la decisión de la Corte, no significa invadir el ámbito de la función jurisdiccional, por cuanto la aplicación de esta potestad administrativa no excluye la intervención de los tribunales en la materia, a través del conocimiento de los recursos que franquee el ordenamiento jurídico para impugnar los actos de la Administración, con lo cual se defienden los intereses de los afectados por la nueva decisión administrativa. Será la justicia ordinaria quien en definitiva decidirá si la invalidación ha afectado o no derechos de este particular y si corresponde o no una indemnización.

En este caso, no se ha podido vulnerar el derecho de propiedad del recurrente, pues el Recurso de Protección sólo protege el "legítimo ejercicio" de las garantías indicadas en el artículo 20 de la Carta Fundamental, de forma que la incorporación al patrimonio de toda facultad o derecho debe ser efectuada "en conformidad a la ley" y como el permiso de construcción había sido concedido con infracción a la normativa que regulaba su otorgamiento mal ha podido lesionar ejercicio legítimo alguno de un derecho adquirido por el afectado.

Se reconoce también, que distinta es la situación de los terceros de buena fe en comparación con los beneficiarios directos de una actuación irregular de la Administración, pues a los primeros la invalidación no los puede afectar en los mismos términos. El fallo no lo señala, pero se infiere, que a terceros de buena fe sí podría corresponderles una reparación, en una situación como la descrita, previa declaración judicial.

Confirman estas conclusiones, opiniones de Autores citados en la misma sentencia, así se señala "la mantención de los principios de juridicidad y de razonabilidad constituyen entonces la causa de la invalidación"³, siendo esta institución "un instrumento de la autoridad administrativa, que basado en la necesidad de dar satisfacción al interés público comprometido en la vigencia de la juridicidad, tiene por objeto restablecer

³ Olguín Juárez, Hugo, "Extinción de los Actos Administrativos", Editorial Jurídica, 1961, página 237.

inmediatamente esa vigencia al hallarse vulnerada con la presencia del acto ilegítimo"⁴.

*En el mismo sentido de esta decisión, ha escrito Silva Cimma quien ha manifestado que "en la medida que la Administración activa compruebe que un acto suyo es ilegítimo, deberá invalidarlo, conducta que no es una facultad sino un deber jurídico..."*⁵, la misma opinión expresa el español Parejo Alfonso cuando señala que a la Administración no se otorga "una mera facultad de ejercicio discrecional... al contrario, les atribuye una potestad que podría calificarse de reglada, en la medida en que, si concurrir efectivamente el vicio de nulidad, están obligados a proceder a la revisión del acto..."^{6, 7}.

En definitiva, por ser la invalidación una actuación conforme a derecho de la Administración, que no ha afectado garantía constitucional alguna contra el particular, la Corte Suprema revocó la sentencia apelada y declaró en su lugar, que se rechazaba el recurso de protección interpuesto.

A no dudarlo, la adecuada doctrina fijada deberá llevar a consolidar en nuestros Tribunales Superiores de Justicia esta posición, por cuanto la comentada institución (invalidación) no es un ejercicio abusivo de las facultades de la Administración, sino que por el contrario, es una expresión del Estado de Derecho, conformando una garantía para la comunidad nacional, al no permitirse que actos ilegales produzcan efectos, mediante el debido autocontrol del órgano administrativo.

Santiago, veinte de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

VISTOS:

Se reproduce la sentencia apelada de veintinueve de julio de mil novecientos noventa y nueve, escrita a fojas 137 y siguientes, con excepción de sus considerandos 5º, 6º 7º y 8º y, en su lugar se tiene, además, presente:

⁴ Comadira R., Julio, "La anulación de oficio del Acto Administrativo", Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998, página 64.

⁵ Silva Cimma, Enrique, "Derecho Administrativo Chileno y Comparado, actos, contratos y bienes" volumen V, Editorial Jurídica de Chile, 1995, página 159.

⁶ Parejo Alfonso, Luis y otros, "Manual de Derecho Administrativo, parte general", Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1996, páginas 590 y siguientes.

⁷ En una posición favorable hacia los particulares, se encuentra Soto Kloss, Eduardo, "Derecho Administrativo, bases fundamentales", tomo II, Editorial Jurídica de Chile, 1996, páginas 194 y siguientes.

PRIMERO: Que la acción ejecutada por el Director de Obras de la Municipalidad de Viña del Mar al dejar sin efecto el permiso de obra nueva N° 31/98 otorgado a doña Vjerusca Salinas corresponde al ejercicio de la atribución de la autoridad administrativa de retirar sus actos, si verifica posteriormente que su legitimidad adolece de vicios;

SEGUNDO. Que el fundamento de esa atribución reside, por una parte, en la misma potestad de que está investida dicha autoridad para dictar actos administrativos, esto es, emitir declaraciones unilaterales de voluntad conducentes a cumplir el cometido estatal de atender necesidades colectivas y que encierra la de invalidar los actos que son contrarios al ordenamiento jurídico, en uso de un poder de autocontrol jurídico inseparable de esa función;

TERCERO. Que, por otro lado, la invalidación de un acto viciado de ilegitimidad responde a la plena observancia del principio de legalidad que enmarca el accionar de la Administración y de todos los órganos del Estado y que, entre otras disposiciones, recogen los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República y 2° de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado;

CUARTO. Que al prevenir el inciso primero del citado artículo 6° de la Carta Fundamental que “los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”, impone a toda autoridad estatal, entre ellas las municipales, el deber de reaccionar ante sus actos ilegítimos, dotándolas al mismo tiempo de la correspondiente facultad de corregirlos para encuadrarlos en el ordenamiento jurídico alterado por tales actuaciones irregulares;

QUINTO. Que en armonía con esa norma, la misma Carta radica la función de gobernar y administrar el Estado en el Presidente de la República, conforme lo dispone su artículo 24 e incluye en el juramento o promesa que debe prestar el presidente electo al ser investido en el cargo, el compromiso de “guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes...”, según lo dice el inciso final del artículo 27 del mismo texto, lo que importa asignarle las potestades necesarias para revisar e invalidar las actuaciones administrativas que violenten los preceptos constitucionales y legales que regulan las materias en que se ejecutan;

SEXTO. Que concuerda con las prescripciones citadas lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575, al establecer los recursos administrativos de reposición y jerárquico como medios generales de impugnación de los actos administrativos y contemplar, por ende, la posibilidad que los órganos de la Administración del Estado dejen sin efecto los actos que vulneran el orden jurídico al que deben sujetarse, por la vía de acoger dichos recursos y declarar la invalidez de las actuaciones viciadas de ilegitimidad.

SÉPTIMO. Que se inspira en el mismo principio, el artículo 8º de la aludida Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, al obligar a las autoridades y jefaturas, dentro de sus competencias y en los niveles que corresponda, a ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia, señalando que ese control se extiende tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a “la legalidad de las actuaciones”;

OCTAVO. Que análogos deberes imponen las letras a) y b) del artículo 61 de la ley N°18.883, sobre Estatuto Administrativo de los Empleados Municipales, al Alcalde y jefes de unidades de las Municipalidades, al prevenir que el control jerárquico que les compete ejercer incluye “la legalidad... de las actuaciones” y la obligación de velar permanentemente “por la aplicación de las normas” dentro del ámbito de sus atribuciones, reiterando las obligaciones especiales que las letras a) y b) del artículo 58 del Estatuto Administrativo, aprobado por la ley N°18.834 establecen respecto de las autoridades y jefaturas de los organismos sujetos a sus disposiciones;

NOVENO. Que la facultad de la Administración de retirar sus actos contrarios a derecho invalidándolos para restablecer el orden jurídico perturbado, mediante un nuevo acto de contrario imperio, sea de oficio, sea petición de interesados, según lo expuesto en los considerandos anteriores, pertenece, por su naturaleza, al ámbito de la función administrativa, en la medida que encuentra asidero en el poder específico de autotutela que habilita a los órganos de la Administración para revisar y evaluar su propia actividad y eliminar los actos que violentan el principio de legalidad que debe observar la organización estatal;

DÉCIMO. Que, entre otros autores que han examinado la materia, don Hugo Olgún Juárez destaca que “en el Estado de derecho, la Administra-

ción debe observar la ley y ajustar su actividad a los términos en que la hace procedente el ordenamiento jurídico. La mantención de los principios de juridicidad y de razonabilidad constituyen entonces la causa de la invalidación. Son los vicios del acto administrativo los que mueven a la administración a extinguirlos, restableciendo el imperio de la norma quebrantada” (“Extinción de los Actos Administrativos”. Editorial Jurídica, 1961 pág. 237); Del mismo modo, se afirma acertadamente que la invalidación configura “un instrumento de la autoridad administrativa, que basado en la necesidad de dar satisfacción al interés público comprometido en la vigencia de la juridicidad, tiene por objeto restablecer inmediatamente esa vigencia al hallarse vulnerada con la presencia del acto ilegítimo”. (Julio R. Comadira, “La anulación de oficio del Acto Administrativo”, Ed. Ciencias de la Administración, Bs. As, 1998, pág. 64).

UNDÉCIMO. Que siendo la potestad de invalidación un asunto comprendido en la actividad administrativa del Estado, su ejercicio no significa invadir el ámbito de la función jurisdiccional que compete privativamente a los tribunales establecidos por ley, al tenor de lo preceptuado en el inciso primero del artículo 73 de la Constitución Política. Pero la aplicación de esta facultad administrativa no excluye ciertamente la intervención de los tribunales en la materia, a través del conocimiento de los recursos que franquee el ordenamiento jurídico para impugnar los actos de la Administración, tal como lo admite la parte final del antes citado artículo 9º de la Ley Orgánica Constitucional Nº18.575, al declarar que los recursos de reposición y jerárquico que establece la disposición y que pueden dar lugar a la invalidación de un acto administrativo, son “sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar”;

DUODÉCIMO. Que no puede afirmarse valederamente que la creación del recurso de protección en el Acta Constitucional Nº 3, de 1976 y su posterior incorporación en el artículo 20 de la Carta Política de 1980, vinieron a eliminar o restringir la prerrogativa de la Administración de invalidar sus actos irregulares, sin contar, por otra parte, que esta acción de protección tiene por objetivo impetrar el amparo urgente al ejercicio legítimo de determinados derechos garantizados por la Constitución, afectados por actos arbitrarios o ilegales y no declarar formalmente la ilegitimidad de estas actuaciones, como lo hace, en cambio, el acto invalidatorio emitido por la autoridad administrativa;

DECIMOTERCERO. Que, a su turno, la amplia competencia de “los tribunales que determine la ley” para conocer de los reclamos que formule cualquiera persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, derivada de la reforma que el N° 17 del artículo único de la ley N° 18.825, de 17 de agosto de 1989, introdujo al inciso segundo del artículo 38 de la Constitución Política, no pudo restringir o alterar las atribuciones de las autoridades administrativas para reaccionar respecto de la ilegitimidad de sus actos y proceder a su invalidación. Porque el citado precepto constitucional no contempla la posibilidad de que los órganos estatales accionen en contra de sus propios actos ante los tribunales; así como, no podría sostenerse seriamente que el procedimiento que prevé el artículo 136 del texto de la Ley Constitucional de Municipalidades fijado por el decreto supremo N° 662, de 1992, del Ministerio del Interior, para que los particulares reclamen en contra de las resoluciones u omisiones ilegales del municipio, deba ser utilizado por la autoridad municipal como única vía de enervar sus actuaciones contrarias a derecho;

DECIMOCUARTO. Que en este orden de ideas, la misma acción de nulidad de derecho público que se hace derivar de la disposición contenida en el inciso final del artículo 7° de la Carta Fundamental y que sanciona con la nulidad los actos que excedan el marco de las facultades legales de los órganos del Estado, en relación con el N° 3 del artículo 19 del texto constitucional, tampoco ha podido abrogar o limitar la potestad de la Administración de invalidar sus actos ilegítimos, teniendo en consideración, además, que si esa nulidad se produce de pleno derecho y es perpetua e insanable, como lo sostienen sus cultores, ella bien puede ser constatada y declarada indistintamente por un tribunal o por la autoridad administrativa;

DECIMOQUINTO. Que confirma lo expresado en los motivos precedentes, la circunstancia que el ordenamiento jurídico vigente reconozca la facultad de la Administración de revisar los actos contrarios a derecho en disposiciones dictadas después de la vigencia de la Constitución Política de 1980, como es el caso, v. gr., de las que contiene el inciso tercero del artículo 4° de la ley N° 19.260, de 4 de diciembre de 1993, que prescribe que los beneficios previsionales “son, asimismo, revisables cuando se hubiere cometido algún error en la aplicación de las leyes o cualquiera otro error de derecho”, lo que vino a generalizar a todas las prestaciones previsionales la aplicación de la norma consignada en el inciso segundo del artículo 123 del decreto con fuerza de ley N° 338, de 1960, acerca de que las pensiones de

jubilación del personal sujeto a ese Estatuto, eran “revisables en caso de que se hubieren otorgado por aplicación errónea de la ley”;

DECIMOSEXTO. Que la potestad de la autoridad administrativa de retirar sus actuaciones resueltas en contravención al orden jurídico, a través de un nuevo acto administrativo invalidatorio, no coloca a los afectados en indefensión porque la nueva decisión administrativa puede ser impugnada mediante los recursos administrativos o jurisdiccionales que consulta al efecto la normativa vigente, tal como lo reconoce el antes mencionado artículo 9° de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575 y haciendo uso de la acción de protección que prevé el artículo 20 de la Carta Política, si el acto objetado es arbitrario o ilegal y afecta a uno de los derechos individuales enumerados en este último precepto;

DECIMOSÉPTIMO. Que ésta es precisamente la vía empleada por la actora al reclamar en estos autos protección respecto de la resolución del Director de Obras Municipales de Viña del Mar que dejó sin efecto, por causa de ilegitimidad, el permiso de obra nueva N° 31/98 extendido previamente en su beneficio, sosteniendo que esa autoridad municipal carece de atribuciones para invalidar dicho permiso;

DECIMOCTAVO. Que en la situación de la actora no concurre, empero, ninguna de las condiciones que establece el citado artículo 20 de la Carta Política para que se otorgue la protección que regula este precepto; desde luego, como se ha examinado en los considerandos que anteceden, porque en derecho no corresponde desconocer la atribución de la autoridad administrativa de invalidar sus resoluciones ilegítimas mediante un acto de autotutela que en la especie llevó a la autoridad recurrida a dejar sin efecto un permiso viciado;

DECIMONOVENO. Que según los antecedentes del recurso de autos, el acto administrativo invalidado del Director de Obras de la Municipalidad de Viña del Mar se dictó en circunstancias que dicha autoridad carecía temporalmente de facultades para hacerlo, por encontrarse vigente a la sazón la postergación o suspensión del otorgamiento de todo permiso de construcción en la zona en que se concedió el permiso, ordenada por decreto alcaldicio N° 7676, de 2 de diciembre de 1997, de suerte que el acto invalidante no adoleció tampoco de la arbitrariedad proscrita por el constituyente en la medida que el vicio de que adolecía el acto tenía la gravedad necesaria para obligar a su invalidación;

VIGESIMO. Que, por otro lado, el acto de invalidación recurrido no ha podido vulnerar un derecho de propiedad de la actora sobre el permiso de obra nueva irregularmente obtenido, en los términos garantizados por el N° 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, pues el artículo 20 de este texto sólo protege el ejercicio” de las garantías indicadas en la misma disposición y el inciso segundo de dicho N° 24 agrega que sólo a la ley corresponde establecer el modo de adquirir el dominio, así como su uso, goce o disposición, lo que no hace sino confirmar que la incorporación al patrimonio de toda facultad o derecho debe ser efectuado “en conformidad a la ley”;

VIGESIMOPRIMERO. Que atendido que el artículo 582 del Código Civil define al dominio como “el derecho real en una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente” y añade que ello no debe ser “contra la ley ni al derecho ajeno”, la invalidación de un permiso de construcción concedido con infracción a la normativa que regulaba su otorgamiento mal ha podido lesionar ejercicio legítimo alguno de un derecho adquirido por el afectado;

VIGESIMOSEGUNDO. Que, por último, en relación con este punto, no debe incurrirse en la confusión de asimilar la situación de los beneficiarios directos de una actuación irregular de la Administración con la de los terceros de buena fe, a quienes la invalidación o anulación del acto administrativo ilegítimo no puede afectar en los mismos términos, por cuanto los destinatarios inmediatos de una actuación administrativa unilateral no son terceros en esa relación, especialmente si han solicitado voluntariamente la dictación del acto irregular invalidado;

VIGESIMOTERCERO. Que de acuerdo con los fundamentos que se han expuesto, obligado resulta desestimar el recurso de protección deducido en estos autos, porque la resolución N° 608, de 8 de octubre de 1998, adoptada por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Viña del Mar, que invalidó el permiso de obra nueva N° 31/98 otorgado a la actora, no adolece de ilegitimidad ni le ha impedido ejercer un derecho individual asegurado por la Constitución Política legítimamente adquirido; y

TENIENDO PRESENTE: lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y lo establecido en el Auto Acordado dictado en la materia por esta Corte Suprema, **SE REVOCA** la sentencia apelada de veintinueve de julio de mil novecientos noventa y nueve, escrita a fojas

137 y siguientes y **SE RECHAZA** el recurso de protección presentado en estos autos por doña VJERUSCA SALINAS LOLIC, en contra del Director de Obras de la Municipalidad de Viña del Mar.

Regístrese y devuélvase.

Rol N° 3455-99.

Redacción del Ministro señor Urbano Marín Vallejo.

Pronunciado por los Ministros señores Marcos Libedinsky T., José Benquis C. y Urbano Marín V. y los abogados integrantes señores Patricio Novoa F. Y Mario Mosquera R. No firman los abogados integrantes señores Novoa y Mosquera. No obstante haber concurrido a la vista del recurso y acuerdo del fallo por encontrarse ambos ausentes.

Firmado: Carlos Meneses Pizarro. Secretario.

Conforme: Santiago, 20 de octubre de 1999.