

EL ACTO ADMINISTRATIVO

Lic. Marta Alicia Aguirre de Pérez*

1. TEORIA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1 IMPORTANCIA

El Acto Administrativo es la forma esencial en que la Administración Pública expresa su voluntad. El Acto Administrativo produce efectos que trascienden a la esfera jurídica de los administrados y son emitidos por los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, creando por ejemplo derechos y obligaciones de contenido patrimonial.

1.2 DELIMITACION EN RELACION A OTROS ACTOS

Actualmente la actividad del Estado se clasifica en cuatro funciones : Función Legislativa, función Judicial, función Gubernativa o Política, y función Administrativa. Tales funciones constitucionalmente son atribuidas a los tres principales Organos del Estado: Ejecutivo, legislativo y Judicial, los que materialmente realizan indistintamente las diferentes funciones estatales en el ejercicio de sus atribuciones.

Señalándose que la función legislativa se exterioriza a través de Actos Regla (Leyes) que son Actos de contenido general, abstracto e impersonal; la función judicial a través del acto Jurisdiccional (fallo o sentencia), que son ac-

tos de contenido individual, cuya finalidad es dirimir conflictos de intereses y declarar quien tiene la verdad legal; la función Gubernativa Política se manifiesta a través de los actos de gobierno o políticos, respecto de los cuales no existe un criterio uniforme en cuanto a su contenido y sus características, algunos autores lo definen como aquel que orienta, dirige, decide los intereses de una nación; es decir es el grado de trascendencia lo que los caracteriza, agregando que tales actos gubernativos no son recurribles legalmente; y la función administrativa, que según algunos autores, es la actividad permanente, concreta y práctica del Estado, que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran, y que se manifiesta por diferentes medios: acto administrativo, acto de administración, hecho administrativo y hecho de administración.

Tales medios se distinguen entre sí, por el ámbito de vigencia en cuanto a su objeto y por el régimen jurídico que los regula. El acto administrativo trasciende el ámbito interno de la administración pública afectando la esfera jurídica de los administrados; el acto de administración, su eficacia o efectos no repercuten en los administrados, sus efectos se agotan dentro de la administración pública (ej. : cambio de horario del personal de una entidad pública); el hecho administrativo , consiste en una actitud o conducta de la admi-

* Catedrática de Derecho Administrativo de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, UES.

nistración pública, que produce efectos jurídicos que trascienden al público, pero no implican una manifestación o declaración de voluntad (ej.: inauguración de una escuela pública) y el hecho de administración son operaciones materiales que no trascienden al público y no producen efectos jurídicos (ej.: una requisitoria de útiles de escritorio para uso interno).

1.3 DEFINICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO

Es representativa la definición que de acto administrativo, expresan Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández Rodríguez en su libro de Derecho Administrativo que expresan que “es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimientos, de deseo, realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa”. En el mismo sentido Miguel Marienoff dice que “Acto administrativo es la declaración, disposición, o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productoras de un efecto jurídico”, y Zanobini sostiene que “es la declaración de voluntad de conocimiento, deseo o juicio emanada por un sujeto de la administración pública en ejercicio de una potestad administrativa”. Estas definiciones, entre otras, con ligeras diferencias, esta en consonancia con las definiciones que se recogen en nuestro ordenamiento jurídico, por ejemplo en el artículo 20 del Nuevo Código Tributario.

Se determina que el Acto Administrativo, implica una exteriorización de voluntad que incide en el ámbito jurídico de los administrados, es decir, que sus efectos trascienden la esfera jurídica interna de la administración. Tal voluntad como veremos puede ser expresa, tácita o implícita.

El que sean dictados por la administración pública, significa que para hablar de acto administrativo necesariamente debe ser el Organismo Ejecutivo y sus dependencias, el Organismo Legislativo y Judicial, el Gobierno Local, y entidades descentralizadas, los que lo emitan en ejercicio de potestades administrativas.

Es dictado en forma unilateral por la administración pública y no requieren de la voluntad de los administrados. El contenido del Acto administrativo puede ser diverso, de efectos positivos o negativos: por ejemplo el permiso que el Ministerio de Economía otorgue a un empresario que ha llenado requisitos para abrir una gasolinera, una orden que de la Municipalidad de San Salvador de demoler un edificio que amenaza ruina, notificación que haga el tribunal de apelaciones del Ministerio de Hacienda de una resolución pronunciada en un recurso de apelación, la señal (gestos o genoménica) de tránsito hecha por un policía.

La declaración puede ser expresa y escrita o presunta cuando ante una solicitud de una administrado, la entidad administrativa, adopta una actitud pasiva y omite contestar en un plazo que la ley establece, esa inactividad o silencio de la administración tendrá un efecto positivo (ley de ONGS) o negativo (Art. 3, literal b, de la Ley de la J.C.A.) el acto tendrá según como lo regule el ordenamiento jurídico. Asimismo la declaración de voluntad, puede ser automatizada como por ejemplo las señales de tránsito como el semáforo, las franjas del cruce de peatones, etc.

El régimen jurídico a que se sujeta el Acto administrativo es a las normas del Derecho Administrativo, que se fundamenta en el principio de igualdad jurídica, de irretroactividad, en la moral, indemnización ante el menoscabo pa-

rimonial, fiscalizable ante la misma administración por medio de recursos y a través del Órgano Judicial por medio del Juicio Contencioso Administrativo, y en su caso hasta por un amparo ante la Sala de lo Constitucional.

El Acto administrativo es concreto, es decir que sus efectos se individualizan, se dirigen a alguien en particular generándole efectos jurídicos positivos, si otorga un derecho, o negativos, si le deniega, los que en el tiempo puede ser instantáneo, temporal o definitivo.

En conclusión el Acto administrativo es una disposición o declaración de voluntad, no una operación material, es un acto unilateral, no bilateral, trasciende al esfera interna de la administración. Los actos que la administración realice sujetándose a Norma de Derecho Privado no son Actos Administrativos.

2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los elementos del Acto Administrativo son todos los requisitos que exige el ordenamiento jurídico, que deben concurrir, a fin de que este pueda producir sus efectos, es decir que sea válido y eficaz. Se clasifican en : esenciales y en no esenciales o accidentales.

Los esenciales son entonces aquellos que no pueden faltar, y que su ausencia produciría la ineficacia, invalidez o inexistencia del acto, según sea el elemento que faltare. Son accesorios aquellos que no siendo esenciales concurren a voluntad de la Administración, y sirven para viabilizar la ejecución del acto, para hacer que surta efectos, o se suspendan. No son accidentales si los exige el ordenamiento jurídico.

2.1 ELEMENTOS ESENCIALES

Se señalan como elementos esenciales los siguientes: Sujeto, Causa o Motivo, Objeto o Contenido, Forma y Finalidad.

a) Sujeto o Elemento Subjetivo

Por elemento subjetivo debe de considerarse tanto la Institución Pública que lo va a dictar, como el Funcionario competente de la misma que en nombre de aquella lo emite. Dicho de otra manera, para que un Acto sea válido y eficaz, debe de ser emitido por la Institución Pública a quien le corresponda dictarlo, y que quien en nombre de la Institución lo haga, esté investido para hacerlo. El ente debe de tener competencia orgánica y el funcionario competencia Funcional.

Debe además considerarse, que para determinar competencia, existen diversos criterios, tales como el material, grado, cuantía, tiempo, y territorio; esto es importante, ya que pueden darse casos en donde una Institución pretenda regular una actividad, y carezca de competencia en razón de alguno de estos criterios. Por ejemplo, un Municipio no puede regular el transporte nacional, pero si puede regular el que circula dentro de su circunscripción territorial (criterio territorial). Es necesario decir, que la cuantía en materia de la Administración Pública no es un criterio importante, y que el criterio temporal, es válido generalmente para el Funcionario y no para la Institución, ya que el primero es generalmente permanente, y el segundo ejerce el cargo durante un periodo determinado de tiempo.

b) Causa o Motivo

Por ella deberán entenderse los presupuestos de hecho y de derecho que motivan al ente Público y/o al Funcio-

nario a pronunciar su voluntad; o sea que son los justificativos del mismo acto. Por ejemplo en el Acto Administrativo de destitución de un empleado público, sería la imputación y comprobación de una conducta ilícita reconocida en la Ley, (ej. Arts. 52 y 54 de la Ley del Servicio Civil).

c) Objeto o contenido

Esto es la disposición, resolución, o medida concreta o efecto práctico que el emisor del acto pretende lograr; es decir, es la declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio en que consiste el Acto Administrativo, este puede ser positivo o negativo. El contenido para que surta efectos debe de ser lícito, posible, y responder en función a los principios de proporcionalidad y congruencia con la causa o motivo del Acto.

d) Forma

Tradicionalmente, se le da una acepción restringida, o sea solo a la exteriorización definitiva y concreta de la voluntad Administrativa constitutiva del Acto; y otra acepción amplia, que además comprende las formalidades, que son los requisitos o procedimientos que la Administración debe de observar en el proceso Volitivo de Formación del Acto. Dicho de otra manera, el elemento Formal, son los requisitos procedimentales que el ordenamiento Jurídico administrativo impone a la Administración para la elaboración y emisión del Acto.

Este elemento formal, tiene dos componentes: el primero, que son los formalidades, por las cuales hay que entender el proceso de elaboración del Acto; el segundo es la Forma, que es el medio o el modo de expresión del Acto, el que podrá ser: escrito, oral, presunto, mímico, automatizado. Vale decir

que cuando es por escrito, se beneficia de la presunción de validez y de legitimidad. Dentro de este elemento, va inmersa la motivación del Acto, es decir deben de constar las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan. Esto es importante, ya que permite al destinatario del mismo conocer y entender la voluntad de la administración, y en su caso, defenderse de ella. Esta motivación debe de ser clara y sencilla.

e) Finalidad

La finalidad del Acto, estará influenciada por la finalidad genérica de la Administración Pública : Que es la satisfacción del interés público; pero no debe ser confundida con ella, ya que la finalidad del Acto, dependerá específicamente de cada uno de ellos, pero en términos generales no es más que lo que la Administración pretende lograr con la emisión del Acto, el cual como ya se dijo, y en base a los Principios de Adecuación y Congruencia, y al de Proporcionalidad; esto es, que la finalidad del Acto debe de estar orientada a hacer cesar la causa o motivo del mismo, el cual debe de ser adecuado, congruente, y proporcional con ella.

2.2 ELEMENTOS ACCIDENTALES

Estos componentes, se les llama accidentales o accesorios, porque su existencia depende única y exclusivamente del Titular del ente Público Emisor, quien en uso de sus facultades discrecionales decide incluirlos.

a) Condición. Es un hecho futuro e incierto; por lo que al concurrir en un Acto, sería el sometimiento de los efectos de éste, al acaecimiento de un hecho futuro e incierto. Significa que el Acto comenzará o cesará en efectos, según acontezca o no la condición; de ahí que se habla de Condición Suspensiva y Re-

olutiva, la primera es cuando los efectos del Acto comenzarán a ejecutarse, una vez acontezca la misma; y resolutoria, cuando el Acto cesará en sus efectos una vez acontezca las condicionante.

b) Término. Es el lapso de tiempo que debe de transcurrir para que un Acto comience a producir efectos o cese de producirlos. De lo que se desprende que hay Término Suspensivo y Término Resolutivo, respectivamente. Este elemento limita en el tiempo los efectos jurídicos del Acto.

c) Modo. Por ello debe de entenderse como las formas o medios por los cuales el Acto debe de Ejecutarse.

3. CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Doctrinariamente se clasifican a diferentes criterios, alguno de los más importantes son los siguientes:

a) Según el ente público que los dicta, son actos administrativos de la Administración Pública Central, Actos Administrativos Municipales, y Actos Administrativos Institucionales. Los primeros son aquellos que dicta el conjunto de entes que integran el Organismo Ejecutivo; los segundos son aquellos que dictan cualquiera de los Municipios; y los últimos son aquellos que dictan los entes descentralizados funcionalmente.

b) Según su modo de expresión, son expresos, tácitos o presuntos. Expresos, cuando la Administración de forma clara e indubitable se pronuncia, generalmente lo hace por escrito, ello no implica que no pueda hacerlos verbal, mímica o automatizadamente. Tácitos o Presuntos, cuando la administración Pública no se pronuncia mate-

rialmente, y su actividad da a entender que esta ha emitido un Acto. Los que se producen como consecuencia del mero transcurso del tiempo o por la falta de manifestación clara de la Administración; siempre y cuando haya mediado una petición del Administrado. Ejemplo: lo establecido en el Art. 3 literal b de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con relación al 26 inciso último del Código Tributario, que se refieren a este tipo de actos.

c) Según el número de Destinatarios, son Singulares, Plúrimos y Generales. Singulares cuando los efectos del acto van dirigidos a una sola persona, sea esta Natural o Jurídica. Plúrimos, cuando van dirigidos a una pluralidad de personas concretamente determinadas. Y Generales, aquellos que no tienen ni individual ni pluralmente determinados sus destinatarios.

d) Según su posibilidad genérica de impugnación, se clasifican en firmes y no firmes, Firmes los que no son impugnables en vía Administrativa, ya sea por no haber recurrido de ellos en el plazo establecido; o por haber agotado todos los recursos posibles. No firmes, son aquellos que aun conservan la posibilidad de recurrir, sea en la vía Administrativa o en la Judicial. Vale decir, que cuando el acto es firme por no haber recurrido, su firmeza es formal; y cuando es firme por haber agotado todas sus vías de impugnación, su firmeza es formal o material.

e) Según su impugnabilidad en vía Administrativa, se clasifican en Actos Administrativos que causan estado, y Actos Administrativos que no causan estado; los primeros son aquellos que agotan la vía administrativa, y por lo tanto ya no se pueden impugnar; los

segundos son aquellos de los cuales el afectado puede impugnarlos en la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

f) Según sea el nivel del procedimiento en el que se dicten, son de trámite y definitivos. De trámite los que se dictan por la Administración con el ánimo de reunir elementos a fin de resolver determinado asunto. Definitivos, los que una vez concluido el procedimiento, resuelven el asunto ventilado en el mismo.

g) Según sea su contenido, son favorables o desfavorables, favorables los que benefician al administrado, esto debido a que este, en uso del Derecho de Petición o de Defensa, hace solicitudes a la Administración. Desfavorables, aquellos que implican una sanción, gravamen, prohibición, restricción, u obligación a los Administrados.

4. CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Son características del Acto administrativo: presunción de legitimidad, y ejecutoriedad.

4.1 PRESUNCION DE LEGITIMIDAD

Tal carácter es consecuencia del principio de legalidad es decir que la Administración pública debe de estar sometida al ordenamiento jurídico administrativo (Art. 86 Cn.), significa que salvo declaración en contrario, se presume que el Acto administrativo reúne todos los elementos, que es perfecto, y por lo tanto válido y eficaz. Significa que una vez el Acto es dictado, se considera legítimo, y que tal legitimidad no necesita ser declarada, sino por el contrario, para desvirtuar tal presunción es necesario que se revoque por razones de legitimidad, o la Sala de lo Con-

tencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia por acción del Administrado o la misma Administración, y siguiendo el proceso de lesividad, anule el Acto administrativo.

Debe de considerarse que un Acto puede dictarse en respeto absoluto al ordenamiento Jurídico, y con el transcurso del tiempo le puede sobrevenir algún vicio, sea por modificación del ordenamiento jurídico vigente, o por no responder ya a los hechos que lo motivaron. En síntesis, un Acto se presume legítimo cuando ha cumplido con todos sus requisitos intrínsecos necesarios para su emisión; que le da validez al mismo. Significa que si el Acto no es retirado por ilegitimidad, surte sus efectos.

Algunos autores, sostienen que esta presunción solo protege a los actos administrativos, siempre y cuando éstos no estén afectados de vicios de nulidad radical o absoluta.

4.2 EJECUTORIEDAD

Se define como una potestad o privilegio de la Administración Pública de ejecutar o hacer cumplir por sí misma y por sus propios medios el Acto dictado, en caso que el Administrado se niegue a cumplirlo voluntariamente. Esta relacionado con la eficacia del acto, bajo el supuesto que la Administración ha cumplido con todos los requisitos extrínsecos exigidos para el Acto, y poder así ejecutarlo, hacerlo desplegar sus efectos. Dicho de otra manera, es la facultad de la Administración de poder ejecutar los Actos de forma Oficiosa, sin mediación del Organismo Judicial y sin el consentimiento del afectado.

No todos los Actos se aplican de forma inmediata, ya que existen unos que re-

quieren de un lapso de tiempo para su ejecución, y estamos entonces en los supuestos de eficacia demorada o de Retroactividad.

En los supuestos de eficacia demorada quedan comprendido el hecho de que la ejecución del Acto en razón de su contenido, exija un cumplimiento prolongado o porque para ser eficaz requiera de publicación, notificación, rubricación, o aprobación posterior. Estos supuestos condicionan la eficacia del Acto hacia el futuro. Los supuestos de eficacia retroactiva, prevén una aplicación del Acto hacia el pasado, y esto es solo cuando sean actos anulatorios, es decir, que el nuevo Acto sustituye al anterior; y además en los casos de que el nuevo Acto sea más favorable al Administrado, y que no lesionen derechos subjetivos de terceros (Art. 21 Cn.).

5. CAUSAS DE CESACION Y EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por causas de cesación del Acto deben de entenderse como aquellas circunstancias que hacen cesar los efectos del mismo, según lo previsto con anterioridad, es decir, que todo ocurre normalmente; por ejemplo: Cumplimiento del plazo, Cumplimiento del objeto, acontecimiento de la condición o del Término resolutivo.

Las causas de extinción implican retiro del ámbito jurídico, ya sea por que el acto esta viciado o es inoportuno. La extinción del acto puede producirse por: revocación por razones de oportunidad o por razones de ilegitimidad, nulidad y por caducidad.

a) Revocación. Es una potestad de la Administración, de hacer cesar por razones de legitimidad, mérito o con-

veniencia los efectos de un Acto Administrativo. La revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, está basada en la obligación que tiene la Administración de satisfacer exigencias actuales, y no previstas en el Acto a Revocar; y que sean de interés Público. Lo puede hacer en cualquier tiempo, y genera obligaciones de la Administración ante el particular, cuando con ella se le ha causado agravios.

La Revocación por razones de Ilegitimidad, es la que está motivada porque el Acto a revocar, fue dictado en contravención al ordenamiento jurídico respectivo; sin embargo, esta potestad le asiste a la Administración siempre y cuando el Acto no haya adquirido cosa juzgada, y que del no se hayan desprendido derechos a favor de los Administrados; por lo tanto, si el Acto ya es firme, o hizo surgir derechos en los Administrados, la Administración tendrá que hacer uso del proceso de lesividad para retirar del ordenamiento jurídico este Acto.

b) Nulidad. Implica la extinción de un Acto Administrativo, por atribuírsele al mismo, vicios que lo hacen inválido e ineficaz. Un acto puede estar afectado por vicios de Nulidad Radical, vicios de Anulabilidad, o Simples vicios. Son actos nulos, por ejemplo los dictados por un Organó manifiestamente incompetente, los que son contrarios a la Constitución, los que tengan contenido imposible, los que sea Constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta, los que se dicten prescindiendo de las formalidades, los que exijan más requisitos o restrinjan derechos que los exigidos o restringidos por la Ley, y los que la Ley expresamente así lo declare. Doctrinariamente se señala que los vicios de mera anulabilidad, requieren ,

que la parte afectada los alegue, y compruebe en sede jurisdiccional tal defecto para que el acto sea retirado del ordenamiento jurídico, un ejemplo de vicio de mera anulabilidad en el caso de una licitación es que la obra o servicio licitado le sea adjudicado a alguien que no reúne todos los requisitos.

Los simples vicios no generan nulidad, y bien puede la Administración corregirlos, ya que cuenta con mecanismos de subsanación del acto, como por ejemplo se anula parcialmente un acto definitivo, pero cabe la posibilidad de que se mantengan los actos de trámite que llevaron a dictar el primero, ya que el vicio solo afectará a los actos posteriores y no a los anteriores; además existe la invalidez parcial, esta es posible en los actos anteriores; además

existe la invalidez parcial, esta es posible en los actos que contienen mas de una decisión, es decir en los actos complejos, y siempre que las decisiones sean independientes; se puede además convalidar un acto, esto cuando en virtud de un nuevo acto se subsanan los vicios del anterior, esto solo es posible en los vicios de mera anulabilidad, y no produce efectos retroactivos; por otro lado el acto viciado, puede se subsanado por el destinatario, por ejemplo con la interposición de un recurso subsana una mala notificación, o el pago de una multa, la subsana si el afectado la paga.

e) Caducidad. Es una sanción que la Administración impone al administrado, en vista de que el particular del Acto, lo ha cumplido.