

C.E.N.S. N° 210 CUE: 700062100

Asignatura: Derecho Administrativo

Docente: Gabriel Fernández (gfnaranjo2@gmail.com)

Curso: 3º División 2ª Guía nº 3

Actividad: *Acto Administrativo*

Contenidos: Concepto. Elementos. Causa. Competencia. Forma. Motivación.

87

CAPITULO IV.-

ACTOS ADMINISTRATIVOS

Poder Ejecutivo realiza dos tipos de actividades: Política y Administrativa

1) **LA POLÍTICA.-** Actúa como poder político y realiza actos de gobierno, políticos o institucionales y su responsabilidad por esos actos se efectivizan a través del juicio político.

Ejemplos de actos de gobierno: declarar el estado de sitio o la intervención de provincias, nombrar o remover ciertos funcionarios, expulsión de extranjeros, declarar la guerra o firmar la paz, promulgar y vetar leyes, abrir las sesiones del Congreso, etc. No son revisables judicialmente.

2) **LA ADMINISTRATIVA.-** En este caso actúa como poder administrador y realiza actos administrativos. Dicha actividad está limitada por ley y los administrados tienen recursos para proteger sus derechos de estos actos. Esta actividad, a diferencia de la política está sometida a control jurisdiccional.

¿Cómo se exterioriza la función administrativa?

Se exterioriza a través de diferentes formas:

1.- **REGLAMENTO ADMINISTRATIVO:** declaración unilateral que causa efectos jurídicos generales en forma directa.

2.- **SIMPLE ACTO DE LA ADMINISTRACIÓN:** declaración unilateral interna o entre órganos que causa efectos jurídicos individuales en forma indirecta.

3.- **HECHOS ADMINISTRATIVOS:** comportamiento físico que realiza la Administración para ejecutar el acto administrativo (hacer lo que dice el acto). Ej: la actividad que realiza un órgano de la Administración para ejecutar un acto administrativo como demoler un edificio que se está por caer.

4.- **CONTRATO ADMINISTRATIVO:** declaración bilateral que causa efectos jurídicos entre dos o más personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa.

5.- **ACTO ADMINISTRATIVO:** declaración unilateral que produce efectos jurídicos individuales en forma directa. Ejemplos: son actos administrativos una autorización, una aprobación, un permiso, una concesión, una renuncia, una admisión.

Definiciones de "acto administrativo" según diferentes autores:

En general, veremos que algunos autores en sus definiciones consideran que los contratos y reglamentos son actos administrativos (ver definiciones), en tanto que otros lo niegan.

- **Definición de Marienhoff:** *acto administrativo es toda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en el ejercicio de sus propias funciones administrativas, productoras de efectos jurídicos.*

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El análisis de los elementos es importante para saber si el acto es válido o no. Los elementos pueden ser de dos clases:

I.- ESENCIALES (arts. 7 y 8 ley 19.549 ley de procedimientos administrativos): Si al acto le faltan estos requisitos o si están pero viciados, es nulo de nulidad absoluta (no pueden subsanarse y entonces vuelve todo a la situación anterior como si nunca hubiera existido dicho acto).

Los elementos esenciales son: **competencia, causa, objeto, forma, finalidad, motivación, procedimiento**

II.- ACCIDENTALES: sirven para ampliar o restringir el contenido del acto y son **plazo, modo y condición.**

I.- ELEMENTOS ESENCIALES

Surgen de Art. 7 de la ley 19.549: Son requisitos esenciales del acto administrativo:

- a) Ser dictado por autoridad competente. (**COMPETENCIA**)
- b) Deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable. (**CAUSA**)
- c) El objeto debe ser cierto y físico y jurídicamente posible: debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos. (**OBJETO**)
- d) Antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos. (**PROCEDIMIENTO**)
- e) Deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inc. b) del presente artículo. (**MOTIVACIÓN**)
- f) Habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto (**FINALIDAD**). Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad.

Los contratos que celebre el Estado, los permisos y las concesiones administrativas se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las normas del presente título, si ello fuere procedente.

Art. 8: El acto administrativo se manifestará expresamente y por escrito, indicará el lugar y fecha en que se lo dicta y contendrá la firma de la autoridad que lo emite; sólo por excepción y si las circunstancias lo permitieren podrá utilizarse una forma distinta. (**FORMA**).

I.- COMPETENCIA. Es la atribución funcional (aptitud legal) que se le da a un órgano o autoridad para crear actos administrativos. Es el conjunto de funciones y facultades atribuidas a un órgano, el cual es representado por un funcionario que debe tener dicha competencia. Entonces:

Subjetivamente: es la aptitud para actuar.

Objetivamente: es el conjunto de funciones que ejerce un órgano.

Fotocopiar este libro constituye delito de defraudación (Ley 11.723 y art. 172 C.Penal), tanto para el fotocopista como para quien recibe la copia ilegal o la vende.

La competencia puede determinarse en razón de:

- **la materia:** según las actividades que legítimamente puede realizar el órgano administrativo (seguridad, enseñanza);
- **el lugar:** ámbito espacial en el cual es legítimo el ejercicio de la función del órgano administrativo (ej: la agencia Nro. 8 de la AFIP dicta una disposición para un contribuyente que pertenece a la agencia 4). El ámbito puede ser nacional, provincial, distritos, municipios, etc;
- **el grado:** se refiere a la posición que ocupa un órgano dentro de la ordenación jerárquica de la administración (ej: ministros, secretarios);
- **el tiempo:** período en que es legítimo el ejercicio de la función del órgano ya sea permanente o por un lapso determinado (ej: el funcionario puede actuar solamente dentro del período asignado, no antes del nombramiento ni tampoco una vez finalizado su mandato).

La competencia surge de una norma y es irrenunciable (es decir, es obligatoria porque tiene en mira el interés público), inderogable e improrrogable (excepción: cuando estuviese permitida la delegación o avocación de funciones, que luego veremos).

2.- CAUSA. Son los antecedentes o circunstancias que llevaron a que se dicte el acto administrativo. Al acto le falta la causa cuando los hechos y el derecho invocados no existen o son falsos o cuando se viola la ley aplicable, las formas o la finalidad. La causa responde al **¿por qué?** de la realización del acto.

3.- OBJETO. Es el contenido del acto y según Cassagne es lo que el acto certifica, decide u opina a través de la declaración pertinente.

Es la resolución que toma la administración para un caso concreto, el contenido del acto, lo que decide en el acto basándose en su causa y motivo.

Requisitos del objeto:

- debe ser **cierto y determinado** (o susceptible de determinación).
- debe ser **física y jurídicamente posible** (que el objeto exista, que pueda llevarse a cabo. Ej: no se cumple este requisito si la cosa desapareció o se destruyó completamente o si se nombra como agente público a una persona que ya murió o si se aplica una sanción disciplinaria a quien no es funcionario público). La posibilidad jurídica significa que el objeto sea lícito (es decir, que no esté prohibido por la ley).
- debe **resolver todas las peticiones formuladas** (se pueden introducir nuevas siempre que no afecte derechos adquiridos).
- debe existir el **derecho constitucional al debido proceso**.

4.- MOTIVACIÓN. Todo acto administrativo tiene que **tener una razón** para ser emitido, un **motivo** expresado en forma concreta porque la Administración no puede obrar arbitrariamente.

La motivación es como la exteriorización de la causa (expresar cuales son los hechos y el derecho que originaron el acto) y su falta podría dar lugar a considerar que la administración actuó arbitrariamente al dictar dicho acto.

Fotocopiar este libro constituye delito de defraudación (Ley 11.723 y art. 172 C.Penal), tanto para el fotocopista como para quien recibe la copia ilegal o la vende.

La motivación del acto protege los derechos de los administrados (porque le permite conocer las razones de la emisión del acto en cuestión) y controla su legalidad.

5- FINALIDAD.- El acto administrativo debe tener una finalidad surgida de las normas que le dan al órgano las facultades de emitirlo.

Las medidas que decreta el acto deben ser proporcionales a dicha finalidad, la cual debe tener siempre como meta satisfacer necesidades e intereses públicos.

Es decir que, además de la finalidad específica que le corresponde a cada acto en particular, todos deben perseguir la finalidad pública (ej: dictar un acto disolviendo un piquete tumultuoso, tiene como finalidad proteger la paz pública).

Cuando se otorga competencia a un órgano para un tema específico, dicho órgano no debe apartarse de la finalidad perseguida por el Estado al otorgar competencia. La finalidad responde al **¿para qué?**.

6- PROCEDIMIENTOS.- Son los **pasos** que deben darse **antes** de emitir el acto, es decir las formalidades esenciales que debe tener según la ley (ej: previamente a nombrar a un profesor de la Universidad, deben darse los pasos de procedimiento previstos, como ser, llamar a concurso). Los **pasos posteriores** a la emisión del acto están detallados en el art. 8 y se denominan **forma**.

7- FORMA.- Son los pasos posteriores al dictado del acto, necesarios para que el administrado pueda conocerlo. Es el modo cómo se instrumenta y se da a conocer la voluntad administrativa.

Su fin es que al exigir ciertas solemnidades se le da a los administrados una garantía de sus derechos y de la legalidad del acto.

El principio general es que el acto **debe ser escrito** (indicando lugar, quién lo firmó y en qué fecha, órgano y entidad de quién emana, expresión clara y precisa del contenido de la voluntad administrativa e individualización).

Por excepción, puede ser:

- **verbal** (ej: en la actividad de la policía).
- por **signos** o señales (ej: carteles de señalización del tránsito, semáforos).
- por **silencio** (art. 10).
- por **actos tácitos** (cuando al emitir un acto expreso surgen efectos jurídicos que presuponen que existe otro acto -el tácito- Ej: si la licitación pública fracasa y se decide hacer contratación directa surge el acto tácito de dejar sin efecto la licitación).

Eficacia del acto (art. 11):

Para que el acto sea eficaz debe ser **notificado** al particular (si es un acto de alcance particular) o **publicado en el Boletín Oficial** (si es de alcance general como un reglamento, para aquellos que lo consideran un acto administrativo).

- La notificación debe hacerse en forma personal y fehaciente al particular (ya sea por medio del expediente, telegrama colacionado, etc.).

- La publicación tiene que decir desde qué día produce efectos. Si no dice nada se considera (al igual que para las leyes) que será a partir de los 8 días de su publicación.

Desde que el acto es publicado o notificado comienza a correr el plazo para impugnarlo.

Fotocopiar este libro constituye delito de defraudación (Ley 11.723 y art. 172 C.Penal), tanto para el fotocopista como para quien recibe la copia ilegal o la vende.

II.- ELEMENTOS ACCESORIOS O ACCIDENTALES

PLAZO.- Determina un periodo en que el acto empieza o termina de producir efectos jurídicos.

CONDICIÓN.- Es el acontecimiento futuro e incierto (ya que puede suceder o no), que tiene por efecto subordinar el nacimiento o la extinción del acto administrativo a que se cumpla dicha condición. Puede ser:

Suspensiva: cuando el nacimiento del acto depende de que la condición se produzca. Los efectos surgen a partir de que se cumple la condición. Algunos autores consideran que la condición suspensiva no puede aplicarse porque en el derecho administrativo el acto tiene que emitirse de acuerdo a una situación actual y no futura.

Resolutoria: cuando la extinción del acto depende de que la condición se produzca. Los efectos (que surgieron con el inicio del acto) se dejan de cumplir cuando se cumple la condición.

Mono.- Es la obligación o carga que debe cumplir el administrado.

Voluntad de la administración (art. 14 inc. a). ¿Es un elemento?.- La doctrina entiende que la voluntad administrativa de la que habla el art. 14 inc. a) no es un elemento del acto administrativo sino un **presupuesto para su validez**, que debe estar presente -antes de que exista el acto- en cada uno de sus elementos. Consiste en la intención (y exteriorización) del órgano de emitir el acto administrativo.

Art. 14: "El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable, en los siguientes casos:

a) Cuando la **voluntad** de la administración resultare excluida por error esencial; dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos; violencia física o moral ejercida sobre el agente; o por simulación absoluta...."

La voluntad puede ser **expresa** (es la regla) o **tácita** (excepción):

- **Expresa:** se da cuando la conducta administrativa se exterioriza a través de la palabra oral o escrita, o por símbolos o signos inequívocos.

- **Tácita** (art. 10): cuando el silencio administrativo, por ley, es considerado acto administrativo.

LA TEORÍA DEL SILENCIO: cuando un particular deduce una pretensión frente a la Administración y ésta no le contesta en un plazo determinado, surge una presunción legal de negativa a lo solicitado.

El silencio puede clasificarse en:

- **positivo** (es la excepción: cuando se considera positiva la respuesta a la petición del administrado); y

- **negativo** (es la regla general: cuando se considera negativa la respuesta a la petición del administrado. Es una garantía para el administrado ya que le permite tener una respuesta para poder acceder a una impugnación posterior).

Fotocopiar este libro constituye delito de defraudación (Ley 11.723 y art. 172 C.Penal), tanto para el fotocopista como para quien recibe la copia ilegal o la vende.

Art. 10: (Silencio o ambigüedad de la administración) – El silencio o ambigüedad de la administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativo.

Solo mediante disposición expresa, podrá acordarse al silencio sentido positivo.

Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, este no podrá exceder de sesenta (60) días.

Vencido el plazo que corresponda, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros treinta (30) días sin producirse dicha resolución, se considerará que hay silencio de la administración.

Pasos a seguir: el administrado hace una petición, pasado el plazo determinado (o un máximo de 60 días si no hay plazo determinado) pide "pronto despacho" y si pasan 30 días más y no le contestan, se considera "silencio de la administración".

CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO (art 12)

1)- PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD: Se presume que el acto emanado de autoridad administrativa es legítimo, es decir, que fue dictado de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente. Es una presunción iuris tantum: no puede discutirse su legitimidad salvo prueba en contrario.

Recién luego de dictado el acto quien se sienta con derecho a ello, puede presentar un recurso para impugnar su legitimidad.

Entonces, tenemos 2 consecuencias:

- los jueces no pueden decretar de oficio la invalidez del acto;
- la ilegitimidad del acto debe ser alegada y probada por el particular.

Pero esta característica de presunción no es absoluta, ya que aquellos actos con vicios manifiestos no se presumen legítimos ni tienen la característica de ejecutoriedad. (Ver fallos Los Lagos y Pustelnik).

2)- EJECUTORIEDAD: Es la facultad de la Administración de disponer que se realice o cumpla con el acto por medios propios, sin la intervención de un juez, para que su actividad sea eficaz.

El acto se autoprovee sus propias decisiones y salvo que una ley lo ordene, los recursos que presenten los administrados no suspenden ni su ejecución ni sus efectos.

Ejemplo: los impuestos siempre deben pagarse ya que cualquier reclamo (ej: porque hay un error en el monto a pagar) debe realizarse recién después de haber hecho dicho pago (principio "solve et repete": "pague primero y reclame después"). El reclamo no suspende la ejecución ni los efectos del acto.

Diferencia entre disponer la ejecución (que se realice el acto) y disponer el uso de la fuerza para cumplir con el acto: lo primero es la regla general (la Administración no tiene poder de coacción), mientras que lo segundo es la excepción (tendrá ese poder si la ley lo autoriza, como por ejemplo: actos que impliquen proteger el dominio público, demoler edificios en ruinas que sean peligrosos, sacar mercadería que esté en mal estado y afecte la salud pública, etc).

Fotocopiar este libro constituye delito de defraudación (Ley 11.723 y art. 172 C.Penal), tanto para el fotocopista como para quien recibe la copia ilegal o la vende.

La coacción puede ser:

- directa (forzar directamente al particular); ó
- indirecta (por medio de multas, inhabilitaciones, clausuras, etc).

La ejecutoriedad puede ser:

- **propia** (cuando la ley le permite a la Administración dictar el acto y proveer por sí sola su cumplimiento); ó

- **impropia** (cuando el acto emana de la administración pero es ejecutado por una sentencia judicial, en este caso la ejecución del acto la decide un juez).

En verdad la impropia niega ejecutividad al acto.

La Administración también puede realizar el acto por cuenta del administrado (lo realiza la Administración cuando debiera hacerlo el administrado), para asegurar de esta forma que el acto se ejecute.

El Estado tiene varias razones para suspender el acto:

- evitar perjudicar gravemente al administrado;
- si está en juego el interés público (ej: van a demoler una cárcel y los vecinos presentan un recurso para frenar el acto por contaminación del lugar a raíz de la demolición);
- evitar perjudicar derechos subjetivos de 3ros.

El particular puede pedir la suspensión del acto si demuestra:

- que existe un grave perjuicio o peligro en la demora, o
- verosimilitud en el derecho, o
- que la medida que tomara el juez va a afectar el interés general.

Suspensión del acto en sede administrativa: si se presenta un recurso contra el acto, éste no suspende sus efectos (por el principio de ejecutoriedad) salvo:

- que una ley disponga la suspensión obligatoria,
- que el acto tuviera una nulidad absoluta y manifiesta (que como vimos, no tienen presunción de legitimidad),
- que afecte un derecho subjetivo, al interés público o que cause un daño grave o cuando el acto no sea ejecutorio (cuando la ley no autorice la ejecutoriedad).

Art. 12: (Presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria) – El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios, a menos que la ley o la naturaleza del acto exijan la intervención judicial, e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario.

Sin embargo, la administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta.

Para algunos autores son también características la:

3) - IMPUGNABILIDAD: aunque el acto tiene ejecutoriedad, la administración puede suspender dicha ejecución si afecta al interés público, o causa un grave perjuicio al administrado, o que el acto tiene una nulidad absoluta.

Fotocopiar este libro constituye delito de defraudación (Ley 11.723 y art. 172 C.Penal), tanto para el fotocopista como para quien recibe la copia ilegal o la vende.

Actividades: responder lo siguiente:

- 1-¿Qué es un acto administrativo?
- 2-¿Cómo se exterioriza la función administrativa del Poder Ejecutivo?
- 3-¿Cuáles son los elementos esenciales? Explíquelo a cada uno brevemente.
- 4- ¿Qué es la presunción de legitimidad del acto administrativo?
- 5- ¿Qué es la ejecutoriedad de un acto administrativo?

Directora del C.E.N.S. N° 210: Sra. Prof. Adriana Simone

