

Del Acto Administrativo*

The Administrative Act

Alex Patricio Riascos Chamba

Docente de la Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja

Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Nacional de Loja. Economista, Diploma Superior en Tributación y Maestría en Derecho Administrativo por la Universidad Técnica Particular de Loja; Candidato a Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca.

Contacto: alexriascos22@hotmail.com

* Artículo de reflexión

Resumen

Con el presente artículo, desarrollaré el concepto de la que considero la herramienta fundamental de la administración pública, con la cual emite sus pronunciamientos y desarrolla su voluntad con carácter regulador. Me planteo como objetivo medular de este ensayo el analizar esta figura, del acto administrativo, emanado por la autoridad competente para la regulación de las actuaciones, en razón de los requisitos intrínsecos que debe contener para su plena ejecución y validez. Abordaré como puntos centrales un breve análisis de la administración pública y su rol en el Estado, la conceptualización del acto administrativo, sus requisitos de validez, tanto objetivos como formales, así como la notificación del mismo; para, finalmente, esbozar conclusiones respecto a la naturaleza jurídica del acto administrativo.

Palabras Claves: Administración pública; acto administrativo; derecho administrativo; derecho público; Estado

Abstract

With this article, I will develop the concept which I consider as the essential tool of government that serves to issue government statements and develops its regulatory action. I ponder as a core purpose of this essay to analyze this figure, the administrative act, the statement issued by the competent authority for the regulation of the proceedings, owing to the inherent requirements to be met for its full implementation and validity. I will address as a central point a brief analysis of government and its role in the State, the conceptualization of the administrative act, and their validity requirements, both objective and formal, as well as notification of the mentioned to be valid; to finally draw conclusions concerning the legal nature of the administrative act.

Key words: Public administration; administrative act; administrative law; public law; State

Recibido: **06 de enero de 2015**

Aceptado: **20 de febrero de 2015**

Introducción

El acto administrativo es la herramienta principal del sustento de la decisión de la administración pública al momento de emitir sus diversos pronunciamientos; el cual debe estar investido de elementos necesarios e imprescindibles para su legal pronunciamiento, observando siempre el debido proceso y las diversas garantías que le asiste al administrado; ya que, generalmente, es sobre este que recae, en definitiva, la decisión contentiva en el mismo.

Por tanto, a través del acto administrativo se devela la actuación administrativa en relación a sus atribuciones y competencias que, por legalidad, deben emitir y notificar. Pero esa exteriorización de voluntad no puede ni debe estar alejado de los preceptos esenciales que para el efecto debe contener, en fondo y forma, el acto; con ello, no sólo que se garantiza la eventual satisfacción del interés común o general por la necesaria intervención del Estado con sus entes ungidos de idoneidad, sino que además debe proteger al administrado de posibles arbitrariedades o actuaciones discrecionales de quienes lo emitan, lo que conllevaría sin más a la declaratoria de nulidad conforme manda nuestra carta fundamental.

Con este ensayo pretendo definir e indagar en la esencia del acto, sus elementos, en razón de la importancia que este tiene para su validez por los efectos que produce en la sociedad y fundamentalmente en el administrado.

La administración pública

Conforme lo enuncia Herman Jaramillo, *“La administración pública es una actividad científica, técnica y jurídica y uno de los medios que se vale el Estado para lograr obtener que los servicios sean atendidos de la mejor manera, con el mayor grado de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia de sus actos, para el desarrollo del país.”* (Jaramillo Ordóñez, 2013); y claro, el nomen iuris de esta constituye el servicio que debe prestar a la colectividad. A tenor siguiente, es menester señalar que la Administración

Pública se compone de diversos órganos que, en razón de su actuar, se manifiestan conforme su obrar competente, y aquello radica en la ley, para lo cual es menester citar la carta fundamental ecuatoriana, que en su Art. 226 ordena que *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley...”*; por tanto, la administración pública en su actuar se rige, fundamentalmente, por el principio de legalidad, en razón que únicamente puede ejercer las atribuciones previstas en el ordenamiento jurídico; de ello además, se puede concatenar con las competencias que de ella deriva, las cuales se construyen en observancia del *ratione materiae*; *ratione loci* y *ratione temporis*; es decir, *“por razón de la materia se define en favor de un órgano un tipo de asuntos caracterizados por su objeto y contenido (...); por razón del lugar, los órganos tienen una competencia territorial determinada (...); por razón del tiempo, ... ha de tenerse en cuenta que normalmente el señalamiento de un plazo para resolver”* (García de Enterría & Ramón Fernández, 2004).

Es entonces este conjunto de atribuciones las que le permiten a la Administración Pública como tal, emitir su pronunciamiento a través del acto administrativo.

El acto administrativo

Para Dromi, el acto administrativo *“es una declaración jurídica unilateral y concreta de la Administración Pública, en ejercicio de un poder legal, tendiente a realizar o a producir actos jurídicos, creadores de situaciones jurídicas subjetivas, al par que aplicar el derecho al hecho controvertido”* (Dromi, 2004). Este, por ende, constituye el acto por medio del cual la administración pública realiza su declaración de voluntad en pleno desarrollo de su potestad administrativa, como una manifestación de su actividad; otra arista doctrinaria lo define como el

“acto jurídico especializado y uno de los medios que se valen las autoridades y funcionarios de los órganos del sector público, semipúblico o privado con finalidad social o pública...” (Jaramillo Ordóñez H., 2014); así mismo, se lo define como *“una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata”* (Gordillo, 2004).

El Decreto No. 2428, “Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva” (ERJAFE, en adelante) en su Art. 65, define al acto administrativo como *“...toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”*; y claro está que la citada declaración debe necesariamente ser unilateral y darse en ejercicio de las facultades que posee la entidad pública a través de los servidores públicos facultados para el efecto en temas que son inherentes al interés del administrado. Es en definitiva productor de efectos jurídicos directos o indirectos, mediatos o inmediatos, así como tiene la calidad de acto jurídico puesto que guarda afinidad con los efectos que produce en razón de dicho origen.

No está por demás señalar que el acto administrativo se erige como el medio por el cual se ejercen las atribuciones que la ley le atribuye a la administración pública para que esta pueda desarrollar su objetivo máximo cual es el acceder al bien común como premisa misma del accionar estatal. No obstante de ello, estos pronunciamientos administrativos deben reunir las formalidades detalladas para su plena vigencia y validez; Bocanegra, citado por Benalcazar, señala que estos se caracterizan porque: *“...se dirigen precisa y derechamente a la producción o al establecimiento de una consecuencia jurídica; porque se encaminan a la creación, modificación, o extinción de una determinada relación jurídica, a la declaración (o a la negación de la declaración) de un derecho o de otra circunstancia jurídicamente relevante, respecto de una persona, cosa o situación”* (Benalcázar Guerrón, 2005).

Para Secaira Durango, los requisitos (elementos) del acto administrativo son 8; objetivos y formales, los

cuales me permito desarrollar:

Competencia.- Conforme lo señala Gordillo, es *“el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer”*, más adelante acota que esta es *“la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo; es su aptitud legal de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano”* (Gordillo, 2004); así mismo, el Art. 84 del ERJAFE define a la competencia administrativa como: *“la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación...”*; esta entonces constituye, en definitiva, una obligación que tiene la autoridad de la entidad pública pertinente, la cual es improrrogable e irrenunciable.

La competencia se clasifica en razón de: la materia, que son las acciones encomendadas a puntual entidad para legítimamente actuar; del territorio, que constituye la circunscripción o demarcación territorial en la cual puede desplegar sus facultades; del tiempo, la competencia siempre propenderá a ser permanente, no obstante de ello, por determinadas situaciones esta también puede ser temporal o accidental; del grado, ya que la misma puede aterrizar en los niveles jerárquicos superiores de determinadas entidades, como por ejemplo el recurso de revisión que debe atenderlos la autoridad nominadora.

Motivación.- Este elemento constituye una expresión racional y lógica de las razones del porqué del acto administrativo, lo que permite conducir la decisión final de la administración; no constituye un requisito formal sino de fondo, el cual obliga a la entidad pública *“a fijar, en primer término, los hechos de cuya 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.”* (García de Enterría & Ramón Fernández, 2004). La motivación es el relato de los hechos y las

razones que le asiste al ente público para fundar su argumento; hay que estar claros que el administrado tiene el derecho a que se le explique respecto de la actuación del administrador (Estado).

El ERJAFE, en su Art. 122 señala con claridad que “*la motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos se realizará de conformidad con lo que dispone la Constitución y la ley y la normativa aplicable*”; vale señalar que la Constitución de la República, con total claridad dispone que será nulo todo acto que carezca de motivación (literal l del numeral 7 del art. 76). Inclusive, la propia Ley de Modernización del Estado ordena que todos los actos emanados de los órganos del Estado, deberán ser motivados y deben indicar los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano, en relación con los resultados del procedimiento previo; es decir, no solamente enunciarlos, sino concatenarlos con la lógica de la decisión.

Objeto o finalidad.- Conforme lo desarrolla Secaira Durango, el objeto superior de la administración pública en definitiva es el logro del bien común, por tanto el acto administrativo debe ajustarse a la realidad de los hechos y debe ser material y jurídicamente factible de ser ejecutado.

Hay que considerar que al objeto se lo puede subdividir en: objeto directo o inmediato, en razón de la creación, modificación, extinción, etc., de derecho y obligaciones en relación con la competencia de la entidad; y, objeto indirecto o mediato, ya que se enfoca a la realización misma de las actividades de la administración al ejercer sus potestades y atribuciones, que por mandato legal le son otorgadas.

Causa.- Este elemento tiene su pleno desarrollo en el juicio adecuado que justifique la emisión del acto y por ende el ejercicio de la actividad administrativa; es decir, de los motivos o antecedentes que originaron el accionar de la entidad y su subsiguiente emisión del acto.

Procedimiento.- Secaira Durango señala sobre este punto que, de la tramitación y actuaciones de la administración previa la emisión del acto administrativo,

“...debe observar las normas procedimentales, esto es los trámites y más solemnidades que la ley impone deban observarse de modo previo a su emisión”. Acorde a lo antes señalado, el Art. 88 del ERJAFE con claridad dispone que “*Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, sea de oficio o a instancia del interesado, se expedirán por el órgano competente y acorde al procedimiento establecido.*”; es decir, toda la actividad de las entidades públicas tiene su accionar cual engranaje, es decir, no puede existir un proceso no reglado, ya que aquello aterrizaría en discrecionalidad y arbitrariedad; y aquello está vetado en nuestra legislación; a más de ello, en la parte pertinente del numeral 3 del Art. 76 de la CRE, señala como un derecho de protección que “*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 3) (...) Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.*”; es decir, respeto absoluto al veraz procedimiento que constituye una garantía que el Estado debe observar y cumplir como seguridad jurídica del administrado.

Plazo.- Todo acto administrativo debe emitirse o ejecutarse dentro de un plazo o término definido, esto obedece a la oportunidad que tiene la entidad pública para pronunciarse; esto no es otra cosa que una verdadera demarcación al límite del actuar administrativo, del ejercicio de sus potestades, lo cual implica que este debe observarse y acatarse, incluso, bajo sanción de nulidad del acto de actuar fuera del término establecido para el efecto. Algo similar ocurre en el derecho electoral, ya que en este campo se aplica el principio de calendarización que en definitiva delimita la “...brevedad y preclusividad de sus plazos, dado que los procesos electorales se realizan siempre dentro de plazos cortos y definitivos e improporrogables...” (Zambrano Álvarez, 2011).

La Forma.- Este elemento obliga al emisor del acto para que cumpla con la exigencia normativa que para el caso está prevista; ya que la forma del acto permite la materialización del mismo. Por la forma, se precisa

en físico y objetivo, ya que conlleva a su comprobación de existencia y, por supuesto, develar el contenido del mismo.

Publicidad.- Este elemento se refiere a la forma en que la administración comunica al administrado su voluntad; sus dichos, asertos, motivación, explicación y argumentación que deben ser parte del acto; como tal, este debe ser escrito para la seguridad de las intervinientes, con enunciación de la fecha de emisión, el lugar, y precisión de la voluntad y decisión misma que conllevó a su emisión. Esto se complementa de forma plena con la notificación misma del acto conforme las diversas formas que la norma prevé.

Para su validez, es un requisito sine qua non que el acto haya sido emitido por autoridad manifiestamente competente, en plena observancia del debido proceso y la forma admitida en la ley para su expedición. Además, gozan de eficacia los actos administrativos cuando han sido notificados al administrado; pese a ser este un requisito meramente formal que en sí no afecta la validez del acto, no obstante de ello, surte dicha posición jurídica de eficacia -la cual no es otra cosa que la capacidad para producir los efectos previstos en el ordenamiento jurídico- cuando ha sido, de forma legal y por los medios admitidos en derecho, notificada a quienes producirá los efectos destacados en dicho pronunciamiento.

Finalmente, estos componentes vuelven al acto administrativo perfecto, del cual se destaca como elemento del mismo a la legalidad y al mérito; teniendo como premisa misma que en razón del primero se circunscriben la competencia, voluntad, forma y objeto; el segundo la oportunidad y razonabilidad del acto. La ausencia de uno de estos elementos ocasiona, simple y llanamente, la nulidad del acto.

Conclusiones:

- El acto administrativo es un instrumento por medio del cual la administración pública declara su voluntad en pleno desarrollo de su potestad administrativa.

- Todo acto administrativo debe, por esencia, contener puntuales elementos que fragüen la validez del mismo, ya que este, de por sí, es susceptible de impugnación.

- La acepción de validez de un acto trae consigo la necesaria capacidad de actuar que tiene el Estado, representado por sus entes estatales; en observancia de los efectos jurídicos, que por legalidad, limita a la Administración en sus pronunciamientos, evitando con ello discrecionalidades y arbitrariedades.

Bibliografía

- Benalcázar Guerrón, J. C. (2005). El acto administrativo en materia tributaria. Quito: Ediciones Legales.
- Dromi, R. (2004). Derecho Administrativo. Buenos Aires: Ediciones ciudad Argentina.
- García de Enterría, E., & Ramón Fernández, T. (2004). Curso de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Civitas Ediciones, S. L.
- Gordillo, A. (2004). Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Jaramillo Ordóñez, H. (2014). La justicia administrativa. Loja: Offset Grafimundo.
- Jaramillo Ordóñez, H. F. (2013). Manual de Derecho Administrativo. Loja: Ediloja Cía. Ltda.
- Zambrano Álvarez, D. (2011). Casación y constitucionalización del derecho ordinario. En C. y. Jurisprudencia Ecuatoriana, Corte Nacional de Justicia (pág. 109). Quito.