

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Nelson E. Rodríguez García
Profesor Asociado de Derecho Administrativo.
Jefe del Departamento de Práctica Jurídica
de la Universidad Central de Venezuela.

1. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

A. *Delimitación del Concepto*

La utilidad de una delimitación del concepto de acto administrativo, cuando se quiere afrontar la formación de profesionales del Derecho, requiere que nos apartemos tanto de dar una visión del proceso histórico que condujo a su formulación doctrinal, como de apreciaciones críticas sobre la utilidad, complitud y acierto de su formulación legal. Empero, para los propósitos didácticos de estas notas, es requisito obligado e insalvable intentar su delimitación tal como ha sido expresada y consagrada en nuestro ordenamiento jurídico. Ello permite delinearlo con mayor claridad y ser más preciso al estudiar sus notas características¹.

Para el Derecho positivo venezolano el acto administrativo es la forma en que manifiesta la Administración su voluntad (Nacional, Descentralizada y Estatal, Municipal, Contraloría General de la República y Fiscalía General de la República, en tanto la LOPA les sea aplicable). Ello de acuerdo a lo señalado en la LOPA, sin embargo, quedan fuera de esa definición la actuación no jurídica (actos materiales); los actos jurídicos de la Administración no sometidos al Derecho Administrativo; y los actos jurídicos dictados por los administrados.

Así, para la LOPA el concepto de acto administrativo es restringido aún cuando en él se incluyen los reglamentos, se excluyen los actos contractuales y se trata en forma especial la ejecución forzosa de los actos administrativos como una de las formas de coacción administrativa².

Con lo señalado arriba tenemos que el acto administrativo es un acto jurídico unilateral comprensivo de los reglamentos y consiste en una declaración. Como connotación especial debe resaltarse que el concepto deviene de una regulación legal, insertada en el Capítulo I (Disposiciones Fundamentales) de la LOPA, siendo, con la ley española, uno de los pocos casos de los cuales es definido el acto administrativo en un texto legal, pues normalmente ha sido producto de la jurisprudencia.

El objeto del recurso contencioso-administrativo ha sido y es, tanto a escala del Derecho interno como a escala del Derecho Comparado, el acto administrativo. En efecto todos los sistemas de Derecho Administrativo, de una o de otra manera, con-

1. Para conocer apreciaciones críticas sobre la formulación legal del acto administrativo puede verse la obra de Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982. Brewer considera a la definición legal del acto administrativo en Venezuela como inútil, incompleta y errada.
2. Cuando el administrado no cumple con los deberes concretos a que un acto administrativo le obliga, la Administración puede obligarlo a realizarlos por medios coactivos y a costa del particular, lográndose el resultado institucional que a ella le interesa (art. 78, 79 y 80 de la LOPA). Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 391 y sigts.

templan un sistema de lo contencioso-administrativo que tiene como finalidad la revisión de los actos administrativos.

Venezuela no escapa a esta realidad y la Constitución al establecer el sistema de lo contencioso-administrativo, lo contempla como la jurisdicción competente para conocer de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho. Por ello desde el año 1961, el concepto de acto administrativo tiene rango constitucional, al estar contenidas las notas características del mismo en diferentes normas constitucionales. El centro de atracción para la ordenación de estas notas lo encontramos en el artículo 206, según él los actos administrativos tienen que: *primero*, ser conformes a Derecho, es decir, ser conformes al principio de legalidad (a su vez establecido en el artículo 117: la Constitución y las leyes definen las atribuciones públicas y a ellas debe sujetarse su ejercicio); *segundo*, que los actos administrativos pueden ser generales e individuales, con lo cual los reglamentos entran en Venezuela dentro de la categoría de actos administrativos; y *tercero*, que el sistema de control de legalidad de los actos administrativos es de tipo judicialista encomendado exclusiva y excluyentemente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

B. La Definición del Acto Administrativo

La jurisprudencia ha intentado definir los elementos del acto administrativo antes y después de la Constitución de 1961. Pero, en 1981 se sanciona la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que define el Acto Administrativo. La LOPA en su artículo 7º dice lo que debe entenderse por acto administrativo en los siguientes términos: "toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la administración pública".

Es decir, en primer lugar, una declaración intelectual, no sólo declaraciones formales sino también comportamientos y conductas que muestran una posición intelectual (acto tácito). Puede ser de carácter general, es decir, dirigida a un número indeterminado de personas, o bien particular, es decir, referida a un sujeto individual³. La LOPA reconoce así a los reglamentos como actos administrativos, lo cual había sido señalado por la doctrina dominante en Venezuela⁴. La declaración puede ser de voluntad, de juicio, de deseo o de conocimiento y se presenta como el ejercicio de una potestad administrativa.

Esta declaración debe provenir además de una Administración Pública, bien sea de Administración Pública Nacional (central o descentralizada), la Administración Pública Municipal, o igualmente de los órganos de la llamada Administración Pública con autonomía funcional (Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República)⁵. Igualmente deben incluirse los supuestos actos materialmente administrativos dictados por órganos públicos no encuadrados en la Administración (por órganos legislativos o judiciales).

3. Armando Rodríguez y Gustavo Urdaneta, *Derecho Administrativo*. UNA, Caracas, 1981, p. 184. Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, p. 145.

4. En ese sentido A. Moles Caubet. "La Potestad reglamentaria y sus modalidades", en *Libro Homenaje a Rafael Caldera*, U.C.V., Caracas, 1979, tomo IV, p. 2084. Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, U.C.V., Caracas, 1983, 5ª ed. p. 145. En contrario, H. Rondón de Sansó, *Estudio Preliminar en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, p. 23. En todo caso estamos de acuerdo con la posición sustentada por Moles y Lares.

5. Art. 1º LOPA.

2. ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En este punto estudiaremos los elementos del acto administrativo derivados de la regulación legal del mismo en nuestro Derecho. Analizada la LOPA en forma global encontramos, como elementos o requisitos del acto administrativo, los siguientes: A. *Subjetivos* (competencia, órgano, administración, investidura legítima del titular del órgano); B. *Objetivos* (supuesto de hecho, objetivo, fin); C. *Formales* (procedimiento y forma de la declaración).

Entonces, como elementos o requisitos de validez tenemos:

A. Elementos Subjetivos

Competencia, órgano, administración, investidura legítima del titular del órgano.

a. La Competencia

Es la medida de la potestad que corresponde al órgano que puede dictar el acto, la cual proviene siempre de una determinación normativa⁶. Esta, la competencia, puede ser *ratione materiae* cuando la materia se fija en favor de un órgano en razón de un tipo de asuntos característicos por su objeto y contenido; *ratione loci* en base a la competencia territorial; o bien *ratione temporis*, en razón del tiempo⁷.

b. Órgano

La administración como persona jurídica, se compone de órganos a través de los cuales se manifiesta y obra. Los actos administrativos deben emanar de un órgano competente al que el ordenamiento jurídico le haya atribuido el poder suficiente para dictar el acto de que se trate⁸.

c. Administración

El acto administrativo sólo puede ser el producto de una administración pública en sentido formal y no de algún órgano público que no esté integrado en la Administración como persona (sean legislativos o judiciales), sea cual fuere la materia de esos actos, ni por ningún particular administrado⁹.

d. Investidura Legítima del Titular del Órgano

Para que se produzca realmente la actuación del órgano es necesario que la persona física que obre como titular de ese órgano, tenga investidura legítima como tal, no tenga relación personal directa o indirecta con el fondo del asunto de que se trate y actúe conforme a las formalidades y requisitos establecidos en la Ley¹⁰.

B. Elementos Objetivos

Supuestos de hecho, el objeto, el fin.

a. Supuestos de hecho

Son aquellas circunstancias de hecho que condicionan la potestad de actuar conferida por la Ley a la Administración¹¹. El supuesto de hecho puede ser una

6. LOPA (art. 4, 18).

7. LOPA (art. 3, 4, 5, 6, 7, 12, 16, 18, 19, 36).

8. LOPA (art. 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19).

9. Constitución (art. 206), LOPA (art. 1).

10. Constitución (art. 47, 119) LOPA (art. 4, 19, 36).

11. LOPA 9 (art. 9, 12, 16, 58).

situación material fácilmente determinada (edad de un administrado), o puede ser más complejo, que para su calificación sea necesario utilizar por la Administración conceptos de valor, de experiencia, o bien otro tipo de circunstancias previas como son los conceptos jurídicos indeterminados (causa justificada, peligro de alteración del orden público, urgencia, idoneidad, probidad, caso concreto y caso excepcional, etc). Pero, en todo el supuesto de hecho, por cuanto proviene directamente de una norma atributiva de competencia, es un elemento reglado del acto y siempre controlable por el juez.

b. *El Objeto o Contenido*

Cuando el órgano administrativo produce y expresa declaraciones de voluntad, en el ejercicio de su competencia, pretende un efecto práctico, al querer se quiere algo y ese algo constituye el objeto del acto.

El acto administrativo debe ser determinable, cierto y legal (la declaración de voluntad debe dirigirse a la consecución de efectos jurídicos precisos en cuanto a la naturaleza, a las personas, a las cosas y a las circunstancias de tiempo y lugar)¹².

c. *El Fin*

En cualquier caso el fin que debe perseguir la administración cuando actúa, es el interés público; sólo puede dictarse un acto administrativo cuando la voluntad de la Administración se orienta hacia el fin que tomó en cuenta el legislador al otorgarle la competencia que está ejerciendo y responde a la pregunta ¿qué expresa la voluntad? como en relación a la competencia ¿quién puede dictar (expresar la voluntad) el acto?, o en cuanto al objeto ¿qué quiere la voluntad?¹³.

C. *Elementos Formales*

No debe confundirse la forma (el modo como se manifiesta la voluntad administrativa, el medio de que se sirve esta para manifestarse en el mundo jurídico) con las formalidades de un acto (todo hecho exigido por la ley para la formación o la declaración de la voluntad administrativa). La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos hace referencia a los requisitos de forma de los actos administrativos.

a. *El procedimiento*

El acto administrativo no puede ser producido de cualquier manera, sino que debe seguirse un procedimiento prefijado. Este procedimiento engloba al mismo tiempo; en primer lugar, una actividad administrativa predeterminada para llegar a la precisión del supuesto de hecho del cual partir; segundo, actuar conforme a formas también prefijadas; tercero, la participación de sujetos u órganos y la participación también de los administrados como parte en el procedimiento frente a la Administración competente y actuante.

Es una combinación de actos cuyos efectos jurídicos se vinculan con el propósito de conseguir una decisión, asegurando la articulación de todas las finalidades e intervenciones necesarias (así sean diversas), asegurando un orden determinado para que los distintos actos puedan ser cumplidos y obtener la resolución final.

12. LOPA (art. 3, 19, 62, 88 y 89).

13. LOPA (art. 12).

b. *La Forma de Manifestación*

Es normalmente la escrita¹⁴, empero puede ser verbal como tiene que serlo en las relaciones de policía por ejemplo, o bien que se trate de órdenes muy simples (tales como signos visuales en el tránsito), que aun cuando no expresados por escrito o por la palabra admiten la posibilidad de una ejecución inmediata¹⁵.

En todo caso, en Venezuela, la Ley exige que el acto administrativo sea expreso y conste por escrito¹⁶.

c. *La Motivación del Acto*

En estrecha relación con la forma escrita para la producción del acto administrativo, la Ley exige como requisito típico del acto administrativo la motivación del mismo.

Por ello, es obligatorio expresar los hechos de los cuales se parte y encuadrarlos en una norma jurídica, razonando además el porqué esa norma obliga a adoptar esa declaración de voluntad de la Administración¹⁷.

La motivación es un elemento técnico de control de la causa del acto y tal circunstancia lo convierte en un elemento tanto formal como de fondo.

3. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

A. *Actos resolutorios y actos de trámite*

Los actos resolutorios serían aquellos de los cuales se puede recurrir a la jurisdicción contencioso administrativa, es decir, que ponen fin a la vía administrativa: que hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes. Hemos calificado de tal manera a los actos administrativos contenidos en el artículo 93 de la LOPA lo cual requiere del comentario que haremos a continuación.

La LOPA, en el citado artículo 93, hace un *principium divisionis*, al señalar cuáles son los actos definitivos de la Administración precisando *la obligación en que se encuentra la misma de resolver los asuntos que se someten a su consideración* (Art. 89 LOPA), evidenciamos el principio constitucional de oportuna respuesta (art. 67). Sin embargo, es ilusorio pensar que siempre la Administración dará la respuesta oportuna a los administrados, razón por la cual la ley prevé la garantía al particular por ese incumplimiento: el acceso a la jurisdicción para la defensa de sus derechos e intereses (también un derecho constitucionalmente protegido). Circunstancia además resultante del sistema que la Constitución establece en el artículo 206, la vía administrativa pone en movimiento la tutela jurídica del Estado por vía de la jurisdicción.

Así, debemos considerar como resolutorios los actos administrativos que permiten o bien obligan al particular a acudir a la jurisdicción contencioso administrativa; los casos serían:

a. Cuando los recursos que ponen fin a la vía administrativa hayan sido decididos en sentido negativo.

Estos son los recursos previstos en la LOPA como recurso de reconsideración (ante la misma autoridad que dictó el acto) y en su caso el recurso jerárquico. Decididos estos recursos, en su caso en forma contraria a la pedida por el solicitante,

14. LOPA (art. 18).

15. LOPA (art. 8).

16. LOPA (art. 18).

17. LOPA (art. 9).

puede acudir entonces a la vía jurisdiccional. Estos son los casos en los cuales hay pronunciamiento expreso de la administración.

b. Ahora bien, si no se produce ese pronunciamiento expreso de la Administración ocurre lo que la doctrina ha señalado como silencio administrativo y que, en Venezuela tiene valor negativo: si la Administración no se pronuncia en los lapsos previstos por la Ley, el significado de ese silencio debe entenderse por un no de la Administración. En este caso el particular puede acudir a los tribunales de lo contencioso-administrativo.

Los actos que no sean resolutorios en el sentido arriba anotado serían los de trámite, previstos a la resolución final y necesarios para el mejor conocimiento del asunto que se va a decidir. Para llegar a la resolución que decide el fondo del asunto (todos los asuntos que se someten a la consideración del órgano administrativo) hay que seguir un *iter* establecido en la LOPA, es el procedimiento administrativo en el cual existen los llamados actos de procedimiento que son actos instrumentales de la decisión final (resolución), y que por esa razón (ser instrumentales) están organizados para el mejor resultado del acto principal.

La resolución o decisión, en cualquier caso el acto administrativo, debe decidir el fondo del asunto ("el órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del acto"), de acuerdo a lo que dice el artículo 89 de la LOPA, en virtud de lo cual hay una decisión de voluntad, como también lo señala el artículo 7º *ejusdem*; pero también en muchos actos de trámite pueden darse características de decisión de voluntad (por ejemplo, solicitar a otras autoridades los documentos, informes o antecedentes convenientes para la mejor resolución del asunto), que a su vez pueden ser calificados como de juicio (es el caso de los informes), de deseo (las propuestas), de conocimiento (como lo son las certificaciones), de carácter consultivo y de opinión (dictámenes).

Por su parte, en tanto existan *interesados* cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos, personales o directos pudiesen ser perjudicados debe notificarse el acto para que su efecto externo pueda darse (artículo 13 de la LOPA), dado que afecta a la esfera jurídica del o los administrados y también porque interesa a la Administración como parte en el procedimiento, que su acto comience a tener efectos. Pero, debemos reconocer que hay actos de trámite que requieren ser notificados, con relevancia externa; como es el caso de haberse decidido por la Administración seguir un procedimiento sumario para dictar sus decisiones. En este caso, es evidente que debe haberse notificado a los interesados si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio; tal como lo ordena el artículo 48 de la LOPA. Como principio general siempre que un procedimiento se abra de oficio por el carácter de contradictorio que tiene el procedimiento administrativo, la Administración tiene que oír a los interesados. Para lo cual es necesario que los notifique. Veamos entonces que también hay actos de trámite directamente externos y que derivan de la relación con las partes, como también lo son las pruebas en el procedimiento (art. 58 de la LOPA).

La distinción que hemos realizado de los actos administrativos en base a su recurribilidad en vía jurisdiccional es una regla metodológica que en manera alguna puede ser absoluta, pues la necesidad del agotamiento de la vía administrativa es una exigencia legal que no constitucional. Por otra parte, la misma Constitución en su artículo 206 impide la aplicación en nuestro país de la llamada doctrina de los actos excluidos. Por último, porque aun en el esquema legal vigente en la materia, los actos de trámite siempre podrán ser objeto de revisión al plantearse la impugnación de la resolución final, o de aquella que resuelva esta última.

Por lo demás, ratificamos que esta distinción es eminentemente práctica, realizada sobre la realidad del procedimiento administrativo, en la cual los actos de trámite son los que preparan y hacen posible las resoluciones finales.

B. *Actos de efectos particulares y actos de efectos generales*

Otro criterio de clasificación de los actos administrativos es aquel que se refiere a la extensión de sus efectos, es decir, actos administrativos de efectos generales y actos de carácter particular. Distinción que ha dado lugar a la división de la doctrina en cuanto a su validez. Por lo pronto, es indiscutible que nuestro ordenamiento jurídico expresamente considera la existencia de la distinción. En efecto, el artículo 7º de la LOPA dice: "Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta Ley, toda declaración de carácter general o particular... (omissis)... emitida por los órganos de la administración pública".

Así, en el derecho venezolano los actos administrativos particulares serían aquellos en los cuales el ámbito de sus destinatarios es concreto. En este último caso si son una pluralidad determinada, se trata de acto plúrimo, que sería el caso de una relación de funcionarios, o de profesores de un determinado escalafón de una Universidad autónoma.

Los actos administrativos de efectos generales serían aquellos dirigidos a una generalidad indeterminada. La discusión se plantea a nivel de la inclusión en esta categoría de actos de los productores de normas jurídicas objetivas, de actos generales y reglamentarios. Un importante sector de la doctrina nacional ha considerado que los reglamentos (actos generales normativos) están incluidos en esta clasificación.

C. *Actos favorables y actos de gravamen*

La distinción entre actos favorables y actos de gravamen toma en cuenta la relación que tiene el acto administrativo en la esfera jurídica del particular a quien va dirigido. Fue formulada originalmente por Jellinek y consiste en que el destinatario de un acto administrativo puede ser afectado por éste de dos maneras. La primera, que resulte favorecido, serían actos declarativos de derechos pues constituirían un derecho a favor del particular, declararían la existencia de algún derecho o le reconocerían alguna ventaja, siempre producirían algún resultado ventajoso para el particular. La segunda forma como podría incidir en la esfera jurídica del destinatario sería restringiéndola, imponiéndole una obligación o una carga, extinguiendo algún derecho, negando la ampliación de la esfera jurídica, normalmente imponiendo una obligación. La clasificación tiene importancia pues los actos de gravamen cuando afecten derechos sustanciales sólo pueden ser dictados o impuestos por la Administración cuando tienen base legal, como señala el artículo 10 de la LOPA ("Ningún acto administrativo podrá crear sanciones ni modificar las que hubieran sido establecidas en las leyes, crear impuestos u otras contribuciones de derecho público, salvo dentro de los límites establecidos por la Ley"); de la misma manera el artículo 9º exige que los actos administrativos deben hacer referencia a sus fundamentos legales. Cuando existen actos declarativos de derechos su revisión y ulterior revocación por parte de la Administración no puede ser sino en supuestos excepcionales, así la aplicación del principio del *contrarius actus* sólo puede darse con las garantías señaladas en el artículo 82 de la LOPA.

Como ejemplo de actos favorables encontramos las autorizaciones, las concesiones, las admisiones, los permisos, las exenciones, las licencias.

Los ejemplos de actos de gravamen son las sanciones de cualquier tipo, las expropiaciones, las revocaciones, las órdenes.

D. *Otras clasificaciones de los actos administrativos*

Existen otras clasificaciones de los actos administrativos pues los criterios de clasificación pueden ser muy variados, citaremos algunos de ellos.

a. *Actos constitutivos*, son los que crean, modifican o extinguen relaciones o situaciones jurídicas subjetivas en otros sujetos, en los destinatarios o en la propia Administración (tales como una liquidación tributaria, una jubilación de un funcionario) y *actos declarativos* que son los que acreditan un hecho o una situación jurídica sin incidir sobre su contenido (certificaciones, por ejemplo).

b. *Actos monocráticos y actos colegiales* según los órganos de los cuales procedan. Es de observar que la LOPA no regula los procedimientos que deben seguir los órganos colegiados para manifestar su voluntad. Aun cuando esa ley fue devuelta al Congreso para su reconsideración por el Presidente de la República, desafortunadamente no fue señalada para su consideración la falta de regulación de este importantísimo tipo de acto administrativo.

c. *Actos de administración activa, de control y de consulta*, en razón de las funciones que tenga tal carácter.

Son muchas las clasificaciones que pueden hacerse de los actos administrativos, lo cual dependerá en mucho de la legislación sobre la materia y del enfoque que le pretende dar quien realiza la clasificación.