

Los Actos Administrativos en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General

Juan Carlos Morón Urbina ¹

Profesor del Curso Derecho Administrativo II en la Facultad de Derecho de la Pontificia universidad Católica del Perú

Uno de los cambios de visión más importantes producidos en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley No. 27444, en comparación con sus antecedentes nacionales, ha sido el nuevo tratamiento jurídico para la relación acto administrativo y procedimiento administrativo.

Para los antecedentes inmediatos de la nueva ley, el acto administrativo era un fenómeno unitario producido a consecuencia del procedimiento administrativo seguido por la autoridad, por lo que el eje de las categorías y del discurso administrativo giraba en torno al procedimiento administrativo. Ello explica no solo la ubicación temática del Acto Administrativo en la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, (que abordaba el acto administrativo sólo a partir de los artículos 38 y subsiguientes, y, luego, de haber abordado el procedimiento administrativo), sino también su virtual homologación con el acto administrativo definitivo o la resolución administrativa.

Por el contrario, la nueva ley da al acto administrativo un tratamiento independiente y equiparado al procedimiento administrativo, reservando para la materia el Título I de la Ley, siguiendo las más modernas corrientes en la legislación comparada. Con ello, no se buscó solo un cambio en la exposición de las materias, sino dar una señal clara e inequívoca de la preponderancia de ambas instituciones para el derecho administrativo nacional. Se quiso acompañar el derecho administrativo del

procedimiento, con el derecho administrativo de la actuación administrativa propiamente dicha.

Pero no solamente eso, sino que también se quiso clarificar que el concepto acto administrativo no solo se manifiesta en la decisión constitutiva de la resolución del procedimiento, también denominado acto administrativo final, sino que a lo largo del procedimiento se van sucediendo diversos actos administrativos, cuyo régimen general es necesario precisar.

La doctrina ha debatido acerca de la estructura técnica del procedimiento, sobre si se trata de un acto-complejo o una voluntad resultante de la integración progresiva de otras voluntades y elementos que, de tal modo, constituyen partes carentes de autonomía e integrantes de una decisión final (acto-procedimiento). Frente a esta tesis, se expresa que por el contrario, el procedimiento se trata de una cadena cuyos elementos se articulan por un vínculo común y proyección unitaria pero sin confundir su individualidad propia de cada uno de los actos que lo componen.

La tendencia predominante afirma el carácter procesal de la vía administrativa, considerando que los actos administrativos y actuaciones administrativas que no llegan a conformar actos administrativos propiamente tienen una función diversa, responden a sus propias reglas de generación y eficacia, incluso —como afirman GARCÍA DE ENTERRIA y FERNÁNDEZ (2) —

(1) Integrante de la Comisión Elaboradora del proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo General.

(2) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ. Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*, T.II, Editorial Civitas. Madrid, 1990. pp. 386-387.

(3) DIEZ, Manuel María. *Derecho Administrativo*. Tomo V, Editorial Plus Ultra, 1971. Bs. As., p. 219.

cada uno sigue para su formación, procedimientos específicos distintos al principal, y, finalmente, su validez sigue suerte diferente.

Así, desde la visión doctrinaria, la estructura del procedimiento administrativo se muestra como una integración coordinada y racional de actos procedimentales es –fundamentalmente recepticios– dirigidos a un fin unitario: decidir la voluntad de la Administración en resguardo de los intereses públicos, con la participación de los diversos sujetos partícipes del proceso.

Para conformar un procedimiento unitario, dichos actos procesales –precisa Manuel María DIEZ, con base en GONZALEZ PEREZ,– deben cumplir con las siguientes condiciones:

- a) Que cada acto procesal conserve su propia individualidad (por ejemplo, mantener requisitos de validez y objetos inmediatos propios) y no como en el acto administrativo complejo donde se fusionan en la declaración final de la administración;
- b) Que los actos conectados deben tener como objetivo, efectos jurídicos unitarios; y,
- c) Que, a su interior los actos procesales se vinculen causalmente entre sí, de tal modo que cada uno, supone al anterior, y el último supone al grupo entero. (3).

De manera similar, los componentes del procedimiento aparecen con su valor propio: la resolución como el acto principal con vocación de ser terminal y los actos preparatorios, como instrumentos de aquélla, vinculados en una relación de medios a fines.

1. Elementos del concepto del acto administrativo elaborado por el Legislador Nacional.-

La definición adoptada por el legislador sobre el acto administrativo ha sido la siguiente:

Artículo 1º. - Concepto de acto administrativo.

1. Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación

concreta.

2. No son actos administrativos:

2.1. Los actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan.

2.2. Los comportamientos y actividades materiales de las entidades.

Como se puede apreciar con nitidez, los elementos del acto administrativo que esta Ley ha establecido son seis:

1.1 Una declaración de cualquiera de las entidades.

El acto administrativo es el resultado jurídico de un proceso de exteriorización intelectual que es emanado de cualquiera de los órganos de las entidades, para concretar en un supuesto específico la potestad conferida por la ley. Al constituir el acto administrativo, una típica manifestación del poder público, conlleva fuerza vinculante por imperio del derecho.

Este elemento, comprende la naturaleza unilateral de la declaración, puesto que la decisión se origina y produce por efecto de la convicción única de quien ejercer la autoridad, siendo irrelevante la voluntad del administrado para generarla. Aunque el administrado participe promoviendo la decisión, por su pedido, denuncia o queja, y pese a que la autoridad debe cuidar el debido procedimiento, la participación del administrado por si sola carece de fuerza vinculante para generar una declaración de cualquiera de las entidades, nunca será factor determinante para obtener una decisión, pues para ello se requiere solo un mandato legal, de la autoridad judicial o la propia convicción de la administración.

Comúnmente se reduce el acto administrativo a aquellas actuaciones que contienen una manifestación de voluntad administrativa, el querer, la intención consciente y voluntaria de la autoridad –haciendo actuar a la ley-, que se forma con los elementos de juicio que conoce y el ordenamiento

(4) DROMI, Roberto: "El acto administrativo", p. 16.

jurídico aplicable. Sin embargo, también son actos administrativos las certificaciones, las inscripciones, las constancias, etc., supuestos en los cuales propiamente la autoridad no posee una manifestación de su querer. Por ello, la Comisión acordó emplear el término más amplio de "declaraciones de las entidades" en vez del tradicional "manifestaciones de voluntad".

Con acierto DROMI⁴ afirma: que la doctrina considera que las declaraciones que sirven de base al acto administrativo pueden ser:

- 1) Declaraciones decisorias, cuando contienen una declaración de voluntad, de deseo o un querer específico de la administración que constituye su finalidad (ej. Resolución administrativa, acotación tributaria, otorgamiento de licencia, etc.
- 2) Declaraciones de Conocimiento, cuando la autoridad certifica tanto el conocimiento de un hecho de relevancia jurídica (actos de transmisión, como la notificación o la publicación), como la aceptación de declaraciones particulares de interés administrativo (Partidas de nacimiento, inscripciones registrales, certificaciones, etc
- 3) Declaraciones de opinión, cuando valora y emite un juicio afirmativo o negativo sobre un hecho comprobado administrativamente (ej. Certificación administrativa de antecedentes, de buena conducta, de salud, etc.).

La declaración ha de emanar de una persona que posea la condición subjetiva de entidad, conforme al artículo I del Título Preliminar, lo cual incluye a los otros Poderes del Estado diferentes al propiamente administrativo, e incluso a entes no estatales, como empresas privadas que asumen servicios públicos, o funciones públicas, entre otros. De este modo, un acto administrativo puede ser producido, por los órganos del Poder ejecutivo, autoridades de los Poderes legislativo o judicial, órganos autónomos, autoridades regionales y municipales, e incluso, por los particulares cuando les hubieren sido atribuidas funciones administrativas.

La exigencia de la cobertura de una declaración formal de las entidades, para alcanzar

la categoría de actos administrativos, hace que sean excluidos los comportamientos materiales o simplemente hechos administrativos subjetivos⁵ a que se refiere el numeral 1.2.2., esto es toda actuación física u operativa de los órganos administrativo que produce la adquisición, modificación, transferencia o extinción de relaciones jurídicas. Por ejemplo, la demolición de un edificio, la actividad de inspección, la entrega de una notificación, la pérdida de un expediente, etc.

Estos comportamientos no son vías de hecho, que es un término reservado para aquellos comportamientos materiales de los órganos administrativos, gravemente antijurídicos, como el comportamiento material lesivo a un derecho fundamental, o la puesta en ejecución de un acto administrativo cuando no se encuentre expedito para ello. (Art. 239. 5)

Como se puede apreciar, la norma se limita a establecer que el comportamiento material no constituye acto administrativo, pero ello no lo excluye de su regulación por la Ley, como sucede con el comportamiento dirigido a la ejecución o a la transmisión de conocimiento de un acto, y en general los actos internos que deben respetar las reglas del Título Preliminar.

1.2. Destinada a producir efecto jurídicos externos.

La naturaleza de decisión ejecutoria es sustancial para la configuración del acto administrativo, pues solo mediante este acto, la autoridad puede crear, reconocer, modificar, transformar o cancelar intereses, obligaciones o derechos de los administrados, a partir del contenido del acto que aprueba. La actividad administrativa productora de efectos jurídicos externos, se caracteriza por dirigirse hacia el exterior de la organización administrativa que la emita, hacia los ciudadanos, otras entidades, las autoridades administrativas respecto de sus derechos como agente público, otros órganos, cuando actúan como administrados, o cuando posean carácter general.

Los efectos jurídicos que produce un acto administrativo, pueden ser actuales o futuros, pero siempre directos, públicos y subjetivos. Excluye el

(5) Los hechos administrativos subjetivos se definen en oposición de los hechos administrativos objetivos, que son el que no concurre voluntad de los órganos administrativos en su constitución pero conllevan efectos administrativos. Ej. El tiempo, y el espacio. Nótese que esta ley también regula los efectos de estos hechos administrativos.

ámbito de la actuación pública que recae al propio interior de las entidades, que caracteriza a los actos de administración o actos internos de la administración, tales como, informes, opiniones, proyectos, actos de tramite, etc.

1.3. Recae en derechos, intereses y obligaciones de los administrados.

La calidad de acto administrativo queda reservada para aquellas decisiones que por si mismas generan efectos jurídicos para los terceros, en sus derechos, intereses u obligaciones.

El sujeto pasivo o administrado viene a ser calificado por que sobre sus intereses o derechos de relevancia pública recae el efecto del acto, y van a verse alterados – sea a favor o en contra. Por ende, resultan excluidos los actos, que están dirigidos a producir efectos indirectos en el ámbito externo, tales como los informes aún cuando sean vinculantes o dación de normas técnicas, aun cuando se expresen bajo forma de resolución.

Los actos que se agotan en el ámbito interno de la propia Administración, son actos del poder público, pero que por su alcance no requieren ser recubiertos de las garantías, y recelos propios de la actuación externa. Como tales, se orientan exclusivamente a la búsqueda de la eficacia de los resultados de la gestión pública.

1.4. En una situación concreta.

Característica del acto administrativo, es que los efectos subjetivos que producen son concretos, de materia y situación jurídico administrativa específica, lo que los diferencia de los reglamentos que son abstractos, generales e impersonales.

La exigencia de concreción para configurar un acto administrativo, no es sinónimo de

individualidad del administrado concernido con el acto, puesto que un acto también puede ser dirigido a un número incierto de personas pero dentro de una situación jurídico administrativa perfectamente concreta (ej. Convocatoria a una licitación pública, o a una audiencia pública).

1.5. En el marco del derecho público.

La actuación pública que califica como acto administrativo ha de estar sujeta a los preceptos del derecho público o lo que es lo mismo realizada en ejercicio de la función administrativa. No se trata de calificar al acto, por el órgano que es su autor, sino por la potestad pública que a través de ella se ejerce⁶. En ese mismo sentido, no resulta necesario

que para ser calificado como acto administrativo que la actuación pública sea expresión de una potestad exorbitante, ya que la misma capacidad ejecutiva y vinculante del acto, lo convierte en acto administrativo.

La exigencia del marco de derecho público, no debe conducir al equívoco que en cada caso deba analizarse si se trata de una relación jurídica administrativa o no, pues ésta subyace a la naturaleza misma de las entidades. La huida del derecho público, o la sustracción de este marco jurídico debe ser expresa, para poder excluir a sus decisiones de la calificación de acto administrativo.

Esta exigencia excluye de la posibilidad de calificar como acto administrativo las actuaciones de las entidades, que bajo marco legal específico y habilitante, se sujetan al derecho común, despojándose la entidad de sus potestades públicas, como por ejemplo sucede cuando una entidad pública concerta un contrato de estabilidad jurídica con un particular, o se somete a arbitraje para definir las controversias que pudiera suscitar su actuación. En el mismo sentido, se encuentran fuera de la calificación de acto administrativo, las declaraciones

“... Los efectos jurídicos que produce un acto administrativo pueden ser actuales o futuros pero siempre directos, públicos y subjetivos ”

(6) Los actos administrativos también pueden ser producidos por entes no públicos, como las empresas concesionarias de servicios públicos, universidades privadas, etc.

(7) Este elemento ha sido adicionado en el artículo 29 de la Ley, en una no muy buena técnica legislativa.

que realicen las entidades, bajo personería empresarial, dentro de un proceso judicial, etc.

1.6. Puede tener efectos individualizados o individualizables ⁷ (artículo 29).

La Comisión precisó, que un acto administrativo puede tener efecto individualizado o individualizable al momento de su dación, pues lo importante es que al momento de su ejecución, ya este individualizado perfectamente. Así, fue precisado por la Comisión para la interpretación correcta de sus alcances ⁸.

2. La regla de la Tipicidad o Nominatividad de los actos administrativos.-

La doctrina europea ha desarrollado la noción de la Tipicidad o Nominatividad de los actos administrativos como una forma adicional de reforzar la sujeción de la administración a la legalidad, cumpliendo la función de límite a las posibilidades decisorias de la administración, en modo similar como los derechos reales y los contratos nominados operan para los sujetos de derecho privado.

Por esta regla se considera que todos los actos administrativos deben responder formalmente con la hipótesis legal prevista previamente, esto es, ser típicos. Con ello se pretende que la Administración no pueda crear nuevas formas de actos administrativos, pues solo puede hacerlo utilizando las modalidades, categorías y esquemas previstos en una norma expresa. ⁹

De este modo, la administración no puede emplear una clase o tipo de actos administrativos que no se encuentren previamente admitidos y disciplinados expresamente por normas generales (leyes o reglamentos), o que existiendo se cree una modalidad ad hoc o se genere un acto atípico.

Como se puede apreciar, con esta regla se retira la posibilidad que la Administración cree a su arbitrio alguna clase de actos administrativos, o sustituya categorías predispuestas con otras distintas (ej. emita un acto de liberalidad cuando corresponda

la figura de la concesión, o cree un acto sui generis para eludir la categoría del acto administrativo de licencia).

Cuando sucede cualquiera de estas contravenciones, estaremos frente a un caso en el que la administración ha escogido un objeto inhábil para su acto administrativo.

La nueva ley no ha acogido en toda su extensión la regla de la tipicidad de los actos administrativos, y más bien parecería optar por el camino adverso si anotamos que la única exigencia para la regularidad de los objetos de los actos administrativos es que en ningún caso pueda asumir un contenido prohibido por el ordenamiento jurídico, con lo que parecería poner a la autoridad en la condición de llenar de contenido libremente a sus actos, en tanto no contradiga el texto de alguna norma prohibitiva. (Art. 5.2.).

No obstante ello, en verdad, el legislador se ha aproximado bastante a esta regla en dos momentos:

- Cuando ha consagrado a su interior una serie de categorías de actos administrativos que configuran una clasificación mas o menos variable, y la sujeción que hace de cada una de ellas a exigencias, requisitos, calidades, etc. Por ejemplo, a lo largo de la norma se encontraran disposiciones en específicos para los actos administrativos firmes, para los actos administrativos de mero tramite, para los actos complejos, para los actos simples, entre otros, que ciertamente significan la indudable intención legislativa de vincular la conducta administrativa imponiéndole la utilización de ciertos tipos de actos administrativos para el ejercicio de las potestades, adhiriéndoles un régimen jurídico propio que no puede ser obviado por la autoridad.

- Cuando se ha reforzado la legalidad de determinados actos previstos en la norma, mediante exigencia de que para su ejercicio por la autoridad administrativa deban contarse con una ley habilitante en particular que le indique no solo la posibilidad de realizarlo sino también cuales serán sus objetivos y de que manera lo hará. Así sucede al prever la tipicidad para las modalidades de los actos

(8) Sesión del 31 enero IGARCIA-998.

(9) GARCIA-TREVIJANO Y FOS, José Antonio, "Los Actos administrativos". Editorial Civitas. 1991 p. 108 y ss.

administrativos de condición, modo y cargo (art. 2), para la potestad sancionadora (arts. 229 y ss), para la exigencia de la comparecencia personal (arts. 58 y siguiente), para la aplicación de multas coercitivas (art. 199), y la compulsión contra las personas (art. 200), la potestad revocatoria (art. 203.2.1.), entre otros.

Por estas razones es importante realizar una apreciación global de los distintos actos administrativos previstos en la norma y de su respectivo tratamiento normativo.

3. Clases de Actos Administrativos

Las clasificaciones de los actos administrativos reflejan diversas contraposiciones de expresiones la autoridad administrativa según varias perspectivas. Acaso ninguno de los tipos llegue a dar cobertura suficiente al universo posible de actos administrativos, sino que aparezcan como complementarios para mejor comprender la compleja realidad de la actuación administrativa. Tampoco cada par será perfectamente excluyente de los otros, sino más bien superpuestos o confluentes. Pero todas ellas tienen un indudable efecto didáctico para la identificación de diversos regímenes paralelos.¹⁰

No es nada nuevo decir que existen tantas clasificaciones cuantos doctrinantes del derecho administrativo, o como posiciones jurisprudenciales se han planteado. Pero si resulta importante convencerse que la ley contiene tratamiento diferente para diversos actos administrativos, como por ejemplo en las siguientes materias:

- a) Si son o no procedentes las acciones o pretensiones contencioso-administrativas.
- b) Sí es o no procedente el agotamiento de la vía administrativa.
- c) Sí son o no procedentes los recursos administrativos contra determinados actos.
- d) Si son transmitidos al conocimiento los interesados mediante notificación o publicación.
- e) Si deben documentarse por escrito para su existencia.
- f) Si pueden ser revocados o no.

Algunas de las clasificaciones tradicionales

de los actos administrativos originadas en los albores del derecho administrativo carecen actualmente de valor y utilidad contemporánea. Así sucede, con la clasificación desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición, que diferencia entre **Actos de poder o autoridad y actos de gestión**, tomando como criterio histórico el surgimiento de las teorías francesas de la impugnabilidad o no de los actos y basados en la teoría del "poder público". Conforme a este criterio, los actos de poder, son recurribles ante la justicia especial y los actos de gestión son actos recurribles ante la justicia ordinaria o común.

En la misma manera, cuando desde el punto de vista de la vinculación con el servicio Público, se diferenciaba entre **actos de servicio público y actos ajenos al servicio**, basado en las teorías francesas del "Servicio público".

Para efecto de tener un panorama completo de los distintos actos administrativos que han sido objetos de regulación en la ley del procedimiento Administrativo General, debemos revisar los siguientes:

- Los actos administrativos generales e individuales.
- Los actos administrativos terminales, definitivos o resolutorios y los actos de tramite, preparatorios o actos del procedimiento.
- Los actos administrativos favorables o ampliatorios, los actos de gravamen y los actos denegatorios.
- Los actos administrativos personales y los actos administrativos reales.
- Los actos administrativos expresos, tácitos e implícitos.
- Los actos administrativos impugnables, los actos consentidos y los actos firmes.
- Los actos administrativos constitutivos y los actos administrativos meramente declarativos.
- Los actos administrativos de incoación, instrucción, ordenación, intimación, resolutorios y de ejecución.
- Los actos administrativos individuales y los actos administrativos en masa.
- Los actos administrativos de órgano unipersonal y de órgano colegiado.
- Los actos administrativos simples y los actos

(10) Al respecto puede consultarse VANDELLI, Luciano: "La Clasificación de los actos y de los procedimientos administrativos", en IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, Caracas Venezuela, 1988, p. 237 y ss. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.

administrativos complejos.

- Los actos administrativos originarios y los actos administrativos confirmatorios.

3.1. Los Actos Administrativos según sus destinatarios: Actos Administrativos generales e individuales:

Los actos administrativos generales son aquellos que interesan a una pluralidad de sujetos de derecho, sea formado por un número indeterminado o determinados de personas.

Es decir, existe diferencia entre un acto administrativo de efectos generales, y el acto normativo de efecto general (reglamento). El acto administrativo es general porque interesa a una pluralidad de destinatarios identificados o identificables, y no porque tenga necesariamente un contenido normativo, como sucede en los reglamentos. (Ej. convocatoria a un concurso, a una licitación pública, o la fijación administrativa de una tarifa para prestación de servicios públicos)

El acto individual o singular, al contrario, es el acto destinado en específico una o varias personas, identificadas nominativamente o por su pertenencia a un colectivo objetivo e inequívoco, el cual es, además, un acto de efectos particulares, de acuerdo a la clasificación anterior. (Ej. Resolución de un recurso administrativo, designación de un funcionario).

La diferencia identificada es importante a efectos de definir la modalidad de transmisión de conocimiento aplicable a cada uno de ellos.

La Ley consagra un tratamiento homogéneo para los actos reglamentarios (normativos), y para los actos administrativos generales, al establecer que ambos deben ser publicación en vía principal.¹¹

La publicación en vía principal esta pensada como el medio idóneo y suficiente para transmitir decisiones de la autoridad que no tienen debidamente identificado y circunscrito un grupo de administrados interesados. Las decisiones objeto de publicación son: disposiciones de alcance general y, por ende, no particularizadas en el ámbito de uno o varios

administrados, tales como normas reglamentarias; y además, aquellos actos administrativos que interesan a un número indeterminado de administrados pero que no se han apersonado al procedimiento y siempre que no se tenga domicilio conocido.

Por su parte las decisiones administrativas individuales se siguen por la modalidad de la notificación (Arts. 20 y ss.), aun cuando se trate de una notificación a una pluralidad de interesados (Art. 22).

3.2. Los Actos Administrativos según su contenido:

3.2.1. Actos terminales, definitivos o resolutivos y actos de trámite, preparatorios o actos del procedimiento:

En primer lugar, puede distinguirse el acto que pone fin al asunto administrativo, en cuyo caso estamos ante un acto definitivo, del acto de trámite, que no pone fin al procedimiento ni al asunto, sino que, en general, tiene carácter preparatorio.

La distinción, según el contenido de la decisión, se refiere a que el acto administrativo definitivo es el que pone fin a un asunto en cualquiera de las instancias del respectivo procedimiento administrativo. La forma usual de poner fin al procedimiento es la resolución terminal pronunciándose sobre el fondo del asunto, sea estimando o desestimando el petitorio, o definiendo el tema de oficio. Pero también se reputan como acto definitivo la resolución que acepte un desistimiento, declare el abandono, o cualquier otra modalidad legalmente prevista para concluir el procedimiento regularmente.

En cambio, la denominación acto administrativo de trámite, sirve para calificar a todos aquellos actos instrumentales y preparatorios del acto definitivo, comprendiendo un conjunto de decisiones administrativas concatenadas dirigidas a preparar la materia y dejarla expedita para la decisión final. A diferencia del acto definitivo que posee una declaración de voluntad propiamente, los

(11) "La publicación procederá (...) en vía principal, tratándose de disposiciones de alcance general o aquellos actos administrativos que interesan a un número indeterminado de administrados no apersonados al procedimiento y sin domicilio conocido" (Art. 23.1.1.)

actos de trámite contienen por lo general, declaraciones de conocimiento o de juicio, y solo excepcionalmente de voluntad administrativa (Ej. Medida cautelar).

Los actos de trámite pueden ser:

- a) Actos de trámite en sentido estricto o de mero trámite (como los califica expresamente los artículos 6.4.1. y 132.2) que consisten en actos de gestión del expediente, pero sin impacto directo trascendente en los administrados (actos de iniciación, petición de informes, disposición de actuación de pruebas, la convocatoria a audiencia pública, etc.);
- b) Medidas cautelares;
- c) Actos pendientes de aprobación;
- d) Decisiones sobre incidentes (queja, abstención, solución de conflictos de competencia administrativa).

La separación entre estos actos resulta capital para la aplicación de las reglas de la impugnación en la vía administrativa.

Conforme al Art. 206 de la Ley, son recurribles directamente en la vía administrativa los actos administrativos terminales o definitivos, sin necesidad de ningún requisito adicional. Mientras que para la impugnación de los actos de trámite, solo podrán ser cuestionados autónomamente en aquellos supuestos excepcionales, cuando por su contenido determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión al administrado, esto es asuman para los intereses o derechos de algún administrado los efectos de una decisión terminal.¹²

Por imperio de la Ley se ha definido como actos impugnables a los siguientes:

- Actos definitivos o resoluciones.-

Son los actos que deciden el procedimiento y concluyen la instancia administrativa, cualquiera que

sea su contenido. No obstante, este consenso doctrinario debe dejarse establecido que también se permite, la impugnación de algunos de estos actos cuando por la naturaleza del estado del procedimiento o situación particular del administrado, le produzcan indefensión (por ejemplo, la denegación de la vista, declaración de reserva de alguna parte del expediente, denegación de oportunidad para aportar pruebas o realizar alegatos, acto de ejecución sin apercibimiento previo, etc.) o tengan como efecto, directo o indirecto, imposibilitar la continuación del procedimiento.

-Actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento.-

Se asimilan estos actos de trámite, atendiendo a la importancia que para el procedimiento reportan. Por ejemplo, una resolución que suspenda un

procedimiento, que declare el abandono, o declare la falta de subsanación de requisitos para el inicio del trámite.

- Actos de trámite que produzcan indefensión.- Aquellos actos que aun sin tener la cualidad de definitivo,

coloquen al administrado en imposibilidad de defenderse de otro modo. Por ejemplo, la denegación de una prueba o se rechace a un tercero el ingreso al procedimiento que le afecte, etc.

3.2.2. Actos favorables o ampliatorios, actos de gravamen y actos denegatorios.

Esta clasificación adopta como criterio los efectos de la decisión administrativa en la esfera jurídica del destinatario del acto, según sea la incidencia favorable (creando un derecho, una facultad, o una posición de ventaja o beneficio, suprimiendo una limitación o desventaja, etc.),

“... Los actos administrativos generales son aquellos que interesan a una pluralidad de sujetos de derecho, sea formado por un número indeterminado o determinado de personas”

(12) La pregonada irrecurribilidad de los actos de trámite, debe ser entendida rectamente como la irrecurribilidad autónoma, esto es, no procede presentar recursos administrativos independientemente contra cada uno de ellos, y no confundirse con que se trata de actos exentos de control administrativo o judicial. Pues, su regularidad siempre podrá ser alegada y controlada con ocasión del recurso que se interponga contra el acto definitivo que concluye el procedimiento, como una irregularidad del procedimiento administrativo seguido para dar origen al acto final.

desfavorable (imponiendo deberes, gravamen, limitaciones o prohibiciones, etc.), o negativa pero neutral (actos denegatorios de una pretensión).

Son ejemplos de actos administrativos favorables, conformadores o ampliatorios: la admisión, la autorización, la licencia, los permisos, la concesión, etc. A su vez, son ejemplos, de actos administrativos de gravamen: las ordenes, los actos extintivos de derechos (revocación, nulidad, confiscación, decomiso, etc.), las sanciones y en general, todos los actos administrativos que imponen cargas, obligaciones, limita derechos, o contiene declaraciones perjudiciales a los administrados,

Resulta importante por que uno y otro va a seguir reglas e intensidades distintas, en cuanto vinculación con la legalidad, motivación, garantías, niveles de discrecionalidad, etc.

Por ejemplo, en cuanto a la eficacia del acto, la Ley prevé que los actos favorables o ampliatorios pueden tener eficacia anticipada a la notificación o publicación del acto, conforme a las condiciones que establece el Art. 17 de la norma.

Por el contrario, la figura de la alegación conclusiva ha sido regulado como requisito indispensable sólo para aquellos procedimientos de gravamen para los administrados (ej. sancionadores, fiscalización, tributarios, etc.), en los que la autoridad deberá otorgar vista de la causa por un lapso no menor de cinco días para presentar su alegato a manera de descargo; así mismo el legislador ha consagrado a favor del administrado su **derecho a moderación de actos de gravamen (art. 55.10)**, por el que los actos de gravamen, tienen aquí un tratamiento limitante a favor de los administrados. Aquí se dice que, todos estos actos deben ser llevados a cabo en la forma menos gravosa posible, para los administrados, en una proyección del principio de razonabilidad establecido en el título preliminar.

Finalmente el Título Preliminar de la Ley, contiene el principio de razonabilidad (art. IV, 1.4.) que ha sido concebido, con una regla adicional y particularizada para las decisiones de gravamen sobre los administrados, ya que se entiende que estas medidas convergen en afectaciones admitidas sobre los derechos y bienes de los administrados.

En tal sentido, teniendo como ámbito protector a la persona humana y arbitrando

razonablemente con el interés público, la Ley mediante este principio da una pauta fundamental a la autoridad que tiene la competencia para producir actos de gravamen contra los administrados: producirla de manera legítima, justa y proporcional.

La norma contempla que para cumplir con el principio de razonabilidad una disposición de gravamen, de cumplir con:

- Adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida. Esto es cumplir y no desnaturalizar la finalidad para la cual fue acordada la competencia de emitir el acto de gravamen.

- Mantener la proporción entre los medios y fines. Quiere decir que la autoridad al decidir el tipo de gravamen a emitir o entre los diversos grados que una misma nación puede conllevar, no tiene plena discrecionalidad para la opción, sino que debe optar por aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la norma legal.

Finalmente, tenemos los **actos denegatorios** que son aquellos que, como su designación lo expresa, constituyen un rechazo de las pretensiones planteadas por un administrado. Estos actos constituyen la voluntad declarada expresamente por la autoridad de no actuar en determinado sentido.

3.2.3. Actos administrativos personales y actos administrativos reales.-

Los actos administrativos personales son aquellos que regulan de modo directo y concreto la posición jurídica o la conducta de los administrados, por lo cual para su construcción inciden las características personales del administrado (Ej. Otorgamiento de una pensión, designación en un cargo, adjudicación de una buena por o una sanción administrativa).

El acto administrativo real, esta dirigido de modo directo e inmediato a concretar situaciones jurídicas patrimoniales, por medio de las cuales se califican la regularidad de una actividad, o constituyen aptitudes jurídicas de bienes o actividades y no de personas. Por ejemplo, son actos administrativos reales: un permiso de circulación de vehículos, una autorización de exportación, la afectación de bienes al dominio público, la calificación de patrimonio histórico de algún bien,

la transferencia de bienes interadministrativos, una licencia de construcción, etc.

La utilidad de la diferencia, radica en la transmisibilidad del estatuto que produce el acto administrativo, de tal suerte que los actos administrativos personales al haber sido otorgados en función de los sujetos, le siguen a éstos, durante la vigencia del acto; a diferencia de los actos administrativos reales, que al estar dispuestos en función de los bienes, son separables de las personas que sean los destinatarios del acto.

3.3. Los actos administrativos según la forma de exteriorización de la declaración:

Según este criterio, existen actos administrativos expresos, tácitos e implícitos.

El criterio diferenciador de esta clasificación es la forma o modo como se documenta y se da a conocer la voluntad administrativa al exterior.

Por lo general, la declaración que contiene el acto administrativo debe ser expresa y formal, para ser reconocible por terceros y poderles vincular con su eficacia. La exigencia de tener una expresión formal, generalmente se asimila con el requisito de escrituriedad del acto, por el cual se conceptúa que la principal forma de documentación de los actos administrados es el carácter escrito, o escrituriedad.¹³

El profesor HUTCHINSON, afirma que el carácter escrito de los actos del procedimiento se sustenta en la conveniencia evidente a favor del administrado por las siguientes razones:

- a) Impide ejercer presiones sobre el particular.
- b) Obliga a fundar las decisiones.
- c) Exige decidir todas las peticiones, y,
- d) Permite una mejor apreciación de los hechos por parte de los órganos superiores, con el siguiente control de la actuación de los inferiores.¹⁴

Sin embargo, como la escrituriedad importa proceder contra la celeridad, en algunos casos el

derecho administrativo prevé que algunos actos administrativos expresos sean exteriorizados por medios gestuales, signos y señales, como por ejemplo, las decisiones de las autoridades en materia de tránsito. En estos casos, junto con las decisiones escritas, conformaran la categoría de actos expresos.

Los actos administrativos también pueden ser exteriorizados tácitamente, cuando ante una determinada conducta de la autoridad (un acto expreso, un hacer o un no hacer), se puede deducir racionalmente y conforme a lo indicado por la ley expresamente, la existencia de una decisión en determinado sentido. (Arts. 10.3, 33, 34, 188).

Finalmente, tenemos la categoría de los actos administrativos implícitos son "aquellos comportamientos de los que se desprende una declaración de voluntad de un órgano administrativo sin seguir el procedimiento"¹⁵ o la forma regular para su emisión regular o común. La nueva ley ha acogido esta modalidad como la forma regular de concluir un procedimiento iniciado por una petición graciable del ciudadano.¹⁶

4. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGÚN SU IMPUGNABILIDAD:

los actos administrativos impugnables, consentidos y los firmes:

Otra clasificación de los actos administrativos que resulta de la Ley, se refiere a la impugnabilidad o no de los actos administrativos, y así se distingue el acto administrativo firme de aquél que no es firme, porque aún puede ser impugnado.

El acto que no es firme es el que puede ser impugnado, sea por vía administrativa a través de los recursos administrativos. En cambio, el acto firme, es el acto que ya no puede ser impugnado por las vías ordinarias de recurso.

El acto administrativo firme es aquel que ya no puede ser impugnado por las vías ordinarias del recurso administrativo o contencioso administrativo,

(13) "Los actos administrativos deberán expresarse por escrito, salvo que por la naturaleza y circunstancias del caso, el ordenamiento jurídico haya previsto otra forma, siempre que permita tener constancia de su existencia" (Art. 4.1.)

(14) HUTCHINSON, "Ley Nacional de Procedimientos Administrativos", Tomo 2, p. 95

(15) Escuin Palop; Vicente: "El acto administrativo implícito", p. 13. Cuadernos Civitas, 1999.

(16) "Frente a esta petición, la autoridad comunica al administrado la calidad graciable de lo solicitado y es atendido directamente mediante la prestación efectiva de lo pedido, salvo disposición formal para su aceptación" (Art. 112.2.).

(17) No se le debe identificar al acto firme necesariamente con el acto consentido, por cuanto si bien éste puede converger en aquél, el consentido también comprende el acto cumplido espontáneamente por el administrado concernido sin objeción alguna.

al haberse extinguido los plazos fugaces para ejercer el derecho de contradicción.¹⁷ y sobre el cual el único recurso que cabe, es el recurso de revisión.

Vencidos estos plazos, sin presentar recursos o habiéndolos presentados en forma incorrecta sin subsanarlos, el administrado queda sujeto a estos actos, sin poder alegar petitorios, reclamaciones o instrumentos procesales análogos. Se distingue del acto no firme, que es aquél que aún puede ser cuestionado en cualquiera de las dos vías. La firmeza es un carácter del acto frente a los administrados que están sujetos a él, pero no para la administración que siempre mantiene la posibilidad de revisarlo vía anulación de oficio, revocación o corrección de errores materiales.

La firmeza de los actos administrativos es una característica propia de los actos administrativos expresos, por lo que el no acto o presunción de acto denegatorio nunca puede considerarse como firmes. El no ejercicio del recurso inmediato siguiente contra el silencio administrativo no implica que el acto tácito pueda alcanzar firmeza, pues como se esclareció en su oportunidad el administrado tendrá siempre la oportunidad para presentarlo en cualquier momento, sino que pueda oponérsele una inexistente firmeza

Es distinto del acto definitivo (que es que simplemente el acto que decide una cuestión de fondo) y del que causa estado, (es el que, por haberse seguido la vía administrativa hasta agotarla, es susceptible de ser recurrido en vía contencioso administrativa). De ahí que tengamos dos posibilidades: un acto definitivo cuando no es recurrido en la vía judicial, deviene en firme; y a su vez, un acto no definitivo que no se recurra en vía ordinaria administrativa también puede derivar en firme.

La firmeza del acto no es erga omnes, sino en función del administrado que deja transcurrir los plazos.

El administrado que no ha sido citado en el procedimiento, pero cuyos intereses o derechos pueden verse afectados por su resolución final, podría impugnarlo no obstante que hubiere adquirido firmeza respecto de quienes fueron partícipes del procedimiento.

El derecho al debido procedimiento respecto de quien no participó ni concurrió a su emisión, no

puede ser conculcado *inaudita pars*, sobretodo por que el plazo para la impugnación no puede iniciar su cómputo respecto de él, dado que no ha sido notificado. Distinto es si hubiese sido notificado, u objeto de una publicación sustitutiva.

Finalmente es digno de resaltar dentro de nuestro sistema administrativo no se ha acogido la tesis de los actos políticos o actos institucionales, que son concebidos en otros regímenes comparados para excluirlos de las exigencias garantista del acto administrativo y de la revisibilidad de su contenido. Para nosotros siempre serán actos administrativos impugnables.

5. Los actos según la incidencia en el contenido de situaciones jurídicas:

Actos constitutivos y meramente declarativos.

Los actos pueden diferenciarse en actos constitutivos, cuando crean, modifican, o extinguen relaciones o situaciones jurídicas, innovando la situación anterior (Ej. Otorgamiento de una concesión, ejecución coactiva, etc.) y, los actos declarativos, que se limitan a acreditar relaciones o situaciones preexistentes, dotándola de eficacia o reconocimiento jurídico sin alterarlas (Ej. Inscripción registral, reconocimiento de tiempo de servicios a un trabajador, etc.).

El acto declarativo no es otra cosa que la verificación o constatación con fuerza de certeza jurídica de un hecho o de un derecho.

Para la ley, es claro que la potestad revocatoria de la administración no puede ser ejercida para privar de sus efectos a decisiones constitutivas o declarativas de derechos e intereses legítimos.

6. Los Actos Administrativos por su Funcionalidad en el Procedimiento Administrativo:

Actos de incoación, instrucción, ordenación, intimación, resolutorios, y de ejecución.

Como se expuso anteriormente desde la doctrinaria, la estructura del procedimiento administrativo se muestra como una integración

coordinada y racional de actos procedimentales – fundamentalmente recepticios– dirigidos a un fin unitario: decidir la voluntad de la Administración en resguardo de los intereses públicos, con la participación de los diversos sujetos partícipes del proceso.

Conforme a este criterio, los actos que se producen durante el ciclo procedimental pueden ser individualizados según la función que cumplan en: actos de incoación, de instrucción, de ordenación, de intimación, actos resolutorios y actos de ejecución.

- **Los actos de incoación** son los actos dirigidos a abrir el procedimiento, cumpliendo su deber de oficialidad o principio inquisitivo inherente a la función pública, con el objetivo de tutelar el interés público, realizar una actividad investigadora, inspectora, sancionadora o satisfacer una necesidad propia de la Administración. Aun cuando se trata de procedimientos que requieran la instancia de parte para iniciarse (Ej. Otorgamiento de una licencia, pensión o permiso) o sean procedimientos propiamente de oficio, donde el particular oficie de denunciante o promotor del procedimiento (Ej. Procedimiento sancionador), estamos frente a la necesidad que la administración emita un acto de incoación específico

El acto de incoación de un procedimiento de oficio tiene como requisitos objetivos, a modo de antecedente de la razonabilidad de su inicio, los siguientes:

- a) Iniciativa propia de la autoridad superior con competencia para dictarlo.
- b) Orden superior, en caso de autoridades inferiores.- Se trata de la orden superior impartida por quien mantiene una relación de jerarquía con quien va a iniciar el procedimiento.
- c) Petición razonada de otros órganos.- En el supuesto que un órgano administrativo que no sea el competente considere oportuna la incoación de un procedimiento, debe formular al órgano competente la correspondiente solicitud, debidamente fundamentada para justificar el inicio

del procedimiento. El órgano competente, puede iniciar o no el procedimiento, pero en todos los casos será una decisión fundamentada.

d) Denuncia.- En este supuesto la voluntad unilateral del administrado no es decisiva para el inicio de una actuación jurídicamente catalogada de oficio, aunque si merece ser examinada como antecedente para compulsar la conveniencia de iniciarla.

Las autoridades administrativas son las que dan origen al procedimiento de oficio, mediante un acto administrativo de incoación (acuerdo, resolución, etc.) que se dirige al interior de la administración para activar sus competencias propias y se notifica a los administrados concernidos con el objeto del procedimiento. La norma exige que el acto de inicio de un procedimiento de oficio

“... La firmeza de los actos administrativos es una característica propia de los actos administrativos expresos, por lo que el no acto o presunción de actos denegatorio nunca puede considerarse como firmes ”

sea notificado inmediatamente a los administrados determinados cuyos intereses o derechos protegidos puedan ser afectados por los actos a ejecutar, como una medida previosa y de advertencia al contribuyente, al servidor

procesado disciplinariamente, o al auditado; para que con posterioridad no pueda ser sorprendido sin haber podido expresar sus argumentaciones en torno a los hechos. Pero ello no implica la posibilidad de habilitársele a impugnar la decisión administrativa por el mero hecho de haberse dictado, ya que como queda dicho por si, sola no genera perjuicio.

En los actos de incoación de procedimientos de oficio resulta necesario tener una mayor precisión para resguardar los intereses de los administrados. Cuando se trata de la incoación de procedimientos de parte, basta que la normativa proteja al administrado exigiendo la información general descendente y la necesidad de entregar aquella información que el propio administrado juzgue como importante para sus intereses y pretensiones.

Pero ello no basta, tratándose de la incoación de procedimientos de oficio que la administración inicia por su propio interés, (que por lo general derivan en actos de gravamen sobre los

administrados, tales como procedimientos de fiscalización tributaria, coactivo, sancionador, disciplinario, auditoria, etc.). En estos casos, la normativa exige un plus de información a la Administración: poner en conocimiento de los administrados involucrados en el procedimiento, toda aquella información referida a:

- La naturaleza del procedimiento de oficio. (expresar su origen, objetivo, base legal, antecedentes)
- Alcance del procedimiento de oficio. (expresar que se persigue con el procedimiento, la extensión material o temporal del procedimiento)
- Plazo estimado de su duración, de ser previsible. (Expresar el plazo de la actividad procedimental)
- Sus deberes y derechos en el procedimiento específico. (expresar las facultades y compromisos específicos que el administrado debe cumplir en este procedimiento)

La oportunidad de la entrega de esta información es importante, por lo que debe tenerse presente que debe hacerse conjuntamente con la notificación de acto de incoación del procedimiento, y hacerlo de la manera mas clara, comprensible y concreta posible, a fin que el administrado tenga claro su estatuto.

- **Los Actos de instrucción:** son los actos administrativos dirigidos por la autoridad a acopiar los elementos necesarios para formarse convicción de la verdad material indispensable para decidir el derecho aplicable al caso. Comprenden los actos dirigidos a aportar datos al expediente (solicitud de informes legales o documentos a otras autoridades, etc.) y los actos que disponen la ejecución de determinada actividad probatoria propiamente.

En tal sentido, bajo el termino de actos de instrucción podemos referirnos en puridad a dos tipos diferentes de decisiones procedimentales: aquellas dirigidas a aportar datos al expediente y aquellas que constituyen actividad probatoria.

Por la primera actividad de aportación de datos, se incorporan al procedimiento y al expediente determinadas informaciones, datos o normas preexistentes al caso, que serán evaluadas por la autoridad en su momento. Son tales los requerimientos de informes legales (art. 172), solicitud de documentos a las autoridades (art. 167),

y la solicitud de información a los administrados (art. 169).

Por la segunda actividad, que es la propiamente probatoria, se trata de aquellos medios que permiten demostrar la veracidad de las informaciones y documentos aportados. Tales como los actos que ordenan la actuación de pruebas testimoniales, declaraciones, inspecciones, peritajes, etc.

- **Los Actos de ordenación.-** Por su parte, los actos de ordenación, son aquellos dirigidos a que el procedimiento administrativo se desarrolle de acuerdo con las pautas establecidas en la ley. Comprenden los actos de impulso (Ej. Acto de acumulación de procesos, decisión sobre la queja, etc.), los actos de dirección, por los que la autoridad dispone las actuaciones de los administrados y otras autoridades (Ej. Notificación, intimación, citaciones, emplazamiento, etc.).

Estos actos se refieren al conjunto de decisiones interlocutorias que conforman la actividad encaminada a que el procedimiento se desarrolle de acuerdo con las pautas establecidas en la ley, hasta antes del acto final o resolución. Son actos que comprenden diversas declaraciones de conocimiento de la autoridad que crean situaciones jurídicas del procedimiento.

La doctrina reconoce que los actos de tramite o de ordenación son por lo general de tres tipos:

- a) Actos de impulso que actuando hacia el futuro tienden a hacer avanzar el procedimiento (ej. Acumulación, decisión sobre alguna queja, etc.);
- b) Actos de dirección, por los que la autoridad gobierna las actuaciones de los administrados y la de otras autoridades (ej. Notificación, ordenar la comparecencia del administrado, etc.); y,
- c) Actos de constancia, que se dirigen a documentar actuaciones realizadas, de modo que permita su conocimiento en cualquier momento posterior.

- **Actos de intimación.**

Estamos refiriéndonos a actos que restringen la libertad del administrado, pero en situaciones concretas al interior de un procedimiento administrativo.

Son actos de intimación, los que la doctrina

conoce como las advertencias, el requerimiento, los emplazamientos, las citaciones, etc., sin embargo por los finos matices que pueden establecerse entre ellos y la unidad de su régimen jurídico aplicable, su tratamiento es unitario. Aún cuando la doctrina reconoce la naturaleza diferente de estas figuras y de todos con la notificación misma, es de orden práctico indudable sujetarlas a un mismo régimen, ya que todos son actos administrativos que imponen deberes u obligaciones perentorias a sus destinatarios y que se comunican vía la notificación.¹⁸

En general se trata de situaciones en las cuales la administración informa e algo al administrado, llamándole la atención para el cumplimiento de alguna prestación o actividad que debe hacer, exponiéndole además las desventajas que le importará su incumplimiento o inactividad.

En doctrina se diferencia –aun que en la practica la diferencia es muy sutil- la intimación-orden, de la intimación-invitación. Por la primera, la intención de la administración es coaccionar al administrado a que cumpla con aquello que constituye el objeto de la intimación (por ejemplo, la presentación de un documento original, como prevé el artículo 127.4 de la Ley, la ratificación de firma en el artículo 129 de la Ley, y el requerimiento de cumplimiento espontáneo de prestación antes de la ejecución forzosa previsto en el artículo 194.4 de la Ley)

Por otro lado, tenemos la intimación-invitación, que es el medio exigido por ley a la Administración para advertir al administrado de aquellas situaciones que pueden afectar sus derechos e intereses, sin embargo la administración propiamente no ordena su cumplimiento sino, invita a subsanar la situación, bajo el apercibimiento de perder un status o una ventaja jurídico (Ej. el requerimiento para la mejora de la solicitud prevista en el artículo 129.3, la exigencia de subsanación documental prevista en el artículo 126, y la regla general de advertencia establecida en el artículo 148.7 de la Ley, etc.).

- **Actos resolutorios:** son las resoluciones definitivas que atendiendo al fondo del asunto las autoridades emiten. Para efectos prácticos se

identifican con el termino resolución. (Arts. 187 y 217)

- **Actos de ejecución.** Son los actos administrativos que realizan las autoridades administrativas con la finalidad de llevar a cabo en la practica material la decisión ejecutiva de la Administración. En puridad, la apertura del inicio de ejecución previsto en el artículo 195 es el acto típico de esta fase, al cual siguen algunas decisiones de ejecución material excepcional, como las resoluciones de multas coercitivas. Las demás actuaciones llevadas a cabo por la autoridad en la ejecución, son generalmente operaciones materiales y no actos administrativos.

Esta actuación encaminada a la realización del acto administrativo esta sujeta a los cauces formales de un procedimiento, puesto que el poder público no puede actuar sino es sujeto a determinadas formalidades que conforman la garantía del administrado.

Las actuaciones en que se concreta el procedimiento administrativo ejecutivo, como tienden a la realización de lo dispuesto en un acto administrativo anterior –que a su vez presupone otro procedimiento -, su validez esta subordinada a la del acto que pretende ejecutar, de modo que la afectación de la eficacia al primero, deriva su incidencia en la ejecución. De tal modo, el procedimiento de ejecución es un procedimiento conexo con el anterior, que es en el cual se ha instruido la materia, y cuyo acto de conclusión precisamente determina su fundamento.

Pero por otro lado, si se produce alguna infracción del procedimiento ejecutivo, esta es autónoma siendo impugnables por sí mismas, sin afectar al acto que pretende ejecutar (Art. 15).

7. LOS ACTOS SEGÚN SU FORMA DE PRODUCCION:

actos individuales y actos en masa.-

Producto de la demanda de resoluciones administrativas la legislación ha previsto la posibilidad que las autoridades acudan a formulas tecnológicas que le permitan resolver expedientes

(18) "Art. 20.3 Tratamiento igual al previsto en este capítulo corresponde a los citatorios, los emplazamientos, los requerimientos de documentos o de otros actos administrativos análogos" (regulación de las modalidades de la notificación administrativa).

repetitivos bajo la forma de actos administrativos en masa.

Con ello, ha producido una nueva clasificación de actos administrativos, en la que sin perjuicio del número de administrados concernidos por un determinado procedimiento, se diferencia entre los actos individuales tradicionales en los que la autoridad emite una sola declaración para cada caso contenido en un expediente administrativo; y los actos administrativos en masa, donde existe solo una declaración de voluntad administrativa pero resuelve varios procedimientos, estableciéndose por ficción legal que se trata de varios actos administrativos distintos

Por un lado, se encuentran los actos homogéneos que son producidos de modo independiente cada uno individualmente, sin relación entre ellos (actos individuales o aislados), que siguen el régimen común de los actos administrativos ordinarios.

De otro lado, tenemos aquellos actos por ser de una misma naturaleza se repiten por las autoridades administrativas, de oficio o a pedido de parte, en manera sucesiva o simultáneamente, como por ejemplo, licencias, permisos, nombramiento de funcionarios, y, que pueden ser resueltos como Actos en masa. De este modo, mediante los actos administrativos en masa, cuando en vez de emitirse varios actos administrativos de la misma naturaleza, para resolver varios expedientes y procedimientos, podrá integrarse la decisión, en un solo documento bajo una misma motivación, siempre que se individualice a los administrados sobre los que recaen los efectos del acto, presumiéndose para todos las consecuencias subsiguientes, que estamos ante actos diferentes. La única limitante es que con esta forma de resolución no se lesionen las garantías de los administrados, tales como el derecho al debido proceso, o a la recurrancia.

Precisamente, para contribuir a la celeridad de la gestión pública, la Ley otorga un régimen especial para la producción de actos administrativos en masa, para su eximencia de motivación

recurrente y para su comunicación a los administrados (Arts. 4.4., 6.4.3. y 148.5).¹⁹

8 Los actos según el órgano del que emana.-

El órgano que emite el acto administrativo puede ser unipersonal o ser colegiado. Si se trata de un órgano unipersonal el acto es denominado comúnmente, resolución, o decisión administrativa; mientras que si se trata de un órgano colegiado, el acto adopta la denominación de acuerdo.

El régimen general de la ley ha sido pensado en función de los actos emanados de órganos unipersonales, de suerte que los requisitos comunes de competencia, objeto, finalidad pública, motivación y procedimiento regular, son comunes a la validez de todos los actos administrativos, cualquiera sea su naturaleza, origen o alcance.

Por su lado, para la validez de los actos de órganos colegiados deben satisfacerse no solo los requisitos comunes, sino también los requisitos especiales de sesión, quórum y deliberación, conforme al artículo 3. 1. de la Ley, cuyo desarrollo procedimental se encuentra en los artículos 95 y ss, de la misma norma.

9. Los Actos Según El Número De Organos Intervinientes:

los actos simples y complejos.

El acto simple es aquel cuya declaración de voluntad proviene de una sola instancia u órgano administrativo entendido como unidad estructural de la Administración, sea individual o colegiado. A los efectos de esta clasificación es indiferente que el acto proceda de un órgano unitario o colegiado: ambos originan un acto simple, aun cuando en el caso de los órganos colegiados, el proceso de formación de la voluntad siga caminos más gravoso y posea exigencias adicionales a los actos emanados de autoridades individuales.

Por el contrario, lo regular es que los actos

(19) Artículo 4.4. Cuando deban emitirse varios actos administrativos de la misma naturaleza, podrá ser empleada firma mecánica o integrarse, en un solo documento bajo una misma motivación, siempre que se individualice a los administrados sobre los que recaen los efectos del acto. Para todos los efectos subsiguientes, los actos administrativos serán considerados como actos diferentes.

Artículo 148.- reglas para la celeridad.

5.- Cuando sea idéntica la motivación de varias resoluciones, se podrán usar medios de producción en serie, siempre que no lesione las garantías jurídicas de los administrados, sin embargo se considerara cada uno, como acto independiente”.

administrativos, provengan del concurso de dos o más órganos administrativos, de uno o varios organismos, donde cada uno de ellos aporta elementos dirigidos a obtener una unidad decisoria común integrada en un solo acto (informes, proyectos, pruebas, etc.). Estos actos son los denominados complejos.

Las declaraciones pueden ser uniformes con la decisión final, en cuya virtud la decisión es la fusión de diversos elementos coincidentes. Pero, las declaraciones también pueden ser desiguales, y resultar en un solo acto administrativo en función de la posición, la jerarquía o competencia de la instancia decisoria

Podemos citar de este criterio el caso por ejemplo de los actos administrativos universitarios, que por regla general, comienzan en una decisión del Consejo de Facultad (un acto de trámite llamado "proposición"), para que mediante un "acuerdo" (acto preparatorio) para que finalmente deje en manos del Rector de la institución el reconozca mediante una "Resolución" (acto administrativo definitivo).

10. Los Actos Administrativos Originarios Y Confirmatorios.

La categoría de actos administrativos originarios es meramente formal, pues en verdad todos actos administrativo que se dictan por la autoridad son originarios. La utilidad de esta categoría únicamente sirve para caracterizar a contrario sensu los denominados actos

confirmatorios.

Son denominados actos confirmatorios, aquellos actos administrativos que reiteran el contenido de otro acto anterior, recaído en el mismo procedimiento o en otro anterior, y que –por lo general deniegan pretensiones a los administrados–

La utilidad de esta clasificación, es establecer la inimpugnabilidad de estos actos confirmatorios, en la medida que solo significan la reiteración de algo ya decidido validamente por la autoridad con anterioridad. Si esta regla no existiera, sería muy fácil eludir la firmeza del acto administrativo, mediante la impugnación del acto que confirma un acto consentido o que agota la vía administrativa, o presentar nuevamente la petición inicial renovando sucesivamente un procedimiento administrativo sobre el mismo tema.

Las categorías de actos confirmatorios y los que reproducen otros anteriores son actos de interpretación restrictiva que requieren para alegarse perfecta identidad entre los actos objetos de comparación (acto original y el que lo confirma o reproduce). Por lo general, se deberá exigir la igualdad de las circunstancias procedimentales que las que se dicta el acto inicial y el confirmatorio o que lo reproduce, reflejar los mismos fundamentos jurídicos, el segundo acto debe tener por objeto las pretensiones ya resueltas por el anterior, y que no contenga declaraciones esenciales distintas de las efectuadas en el primero. Por ejemplo, el Art. 64.2. contiene un específico caso de acto confirmatorio tratándose de una inhibición de autoridad administrativa. **D&S**