

# **AÑO DE LA INFRAESTRUCTURA PARA LA INTEGRACIÓN**

**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**

**Derecho Administrativo I**

**ACTO ADMINISTRATIVO**

**PIURA-PERÚ**

Jueves, 6 de Julio del 2006.

## **PRESENTACION**

Presento el siguiente trabajo de investigación sobre el acto administrativo, con el cual deseo exponer de manera clara y precisa el conocimiento, en extensión y profundidad, de la materia que he tratado; la accesibilidad de esta información; y finalmente, el uso de un lenguaje sencillo pero preciso que permita comprender de inmediato lo que se quiere dar a conocer.

Se trata pues, de una cuidadosa y selectiva recopilación de datos, doctrinas y comentarios impartidos por los estudiosos en las Ciencias del Derecho.

Espero que el presente trabajo sea del agrado del lector, deseo llegar a conocer sus críticas u opiniones sobre el mismo, para de ese modo estimular más aún mi formación profesional y sobre todo humana.

**La Autora.**

## **INTRODUCCION**

**Con la finalidad de buscar el conocimiento teórico y práctico de la materia Derecho Administrativo, nos situamos en la conveniencia de estudiar y establecer en primer término los conceptos básicos que rige la materia en cuestión, a fin de sentar las bases de los que se procederá a efectuar en el ejercicio de la profesión.**

**Aunado a esto surge la necesidad de aplicar dichos conocimientos primordiales a un caso concreto en específico, según lo establecido en la Ley Del Procedimiento Administrativo General – Ley 27444, sus recursos, cuándo intentarlo, cómo intentarlo, entre otros aspectos.**

## **INDICE**

### **CAPITULO I**

#### **EL ACTO ADMINISTRATIVO**

- **CONCEPTO**

Desde un punto de vista material es toda manifestación de la voluntad de un órgano del Estado, sea este administrativo, legislativo o judicial, con tal que el contenido del mismo sea carácter administrativo.

Para Fernández de Velasco el acto administrativo es toda declaración unilateral y ejecutiva en virtud de la cual

la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva. Esta definición es la que más se ajusta a la caracterización del acto administrativo como una especie del acto jurídico.

Gustavo Bacacorzo: Es la decisión de una autoridad en ejercicio de sus propias funciones, sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas y/o de los administrados respecto de ellos.

Roberto Dormi: Entendemos el acto administrativo como manifestación específica de voluntad, conocimiento, juicio u opinión de los órganos estatales realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos individuales inmediatos de relevancia jurídica.

Pedro Patrón Faura: Es toda manifestación de voluntad o decisión, general o especial, de una entidad estatal, de un funcionario o autoridad competente, en ejercicio de sus funciones, que producen efectos de derecho respecto al Estado o a particulares en el ámbito de su autoridad y responsabilidad, susceptibles de impugnación administrativa o judicial según sea el caso.

La Ley 27444 (LPAG), incorpora una definición del acto administrativo en los siguientes términos: 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.

De igual manera menciona cuales no son actos administrativos 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.

El acto administrativo supone el ejercicio de una actividad concreta, se refiere a casos concretos; de ahí que todo acto que tenga carácter general o abstracto no será un acto administrativo, pero podrá ser un acto de la administración. Tampoco serán actos administrativos los que resulten de la actividad interna de la administración, ni aquellos emitidos por los órganos consultivos, que son aquellos actos que no producen efectos jurídicos hacia terceros y, en general, hacia los organismos de la administración. Ello es así, porque el órgano de la administración activa, en ocasiones puede oír el parecer de un órgano consultivo y en otras obligatoriamente debe requerirlo, pero siempre es responsable por su resolución, por lo que conserva la libertad de seguir o apartarse del informe emitido.

## • ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Podemos encontrar una variedad de autores que nos exponen sus pensamientos y definiciones sobre el acto administrativo igual sucede respecto al tema de los elementos del acto administrativo.

El profesor Marienhoff, dice que son elementos esenciales del acto administrativo: sujeto, causa, objeto, finalidad, forma y moralidad.

- El elemento *sujeto* comporta la competencia, según el tratadista citado, que hay que considerar por razón de la materia, del grado, del territorio, e inclusive del tiempo. Sobre este particular la competencia es tan importante que merece ser considerada, a juicio del autor, como el elemento esencial autónomo, y lo dice Marienhoff, debe apreciarse la capacidad del funcionario o empleado que actúa y, en su caso del administrado cuando colabore en la creación del acto, como es en los casos contractuales. El sujeto del acto administrativo es el órgano que, en representación del Estado formula la declaración de voluntad: Dicho órgano cuenta con una competencia, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo. La competencia es la cantidad de poder público que tiene el órgano para dictar un acto. No es una cualidad, sino una cantidad; por ello se considera como la medida de poder

que pertenece a cada órgano. Así el órgano únicamente ejerce el poder del Estado que se encuentra en su competencia. Hay, en los actos administrativos, una persona física que formula la declaración de voluntad, persona que se encuentra investida de poderes públicos y, precisamente, por esa característica no expresa su voluntad particular, sino ejercita el poder de su dignidad. De aquí que concluyamos que la competencia corresponde al órgano, no a la persona titular de la función.

- La *causa*, en medio del debate objetivista y subjetivista, debe apreciarse la norma y en las circunstancias que han dado motivo al acto, lo que es vinculado al interés público y significa lo mismo que el motivo o motivos dominantes.
- El *objeto* es el contenido del acto, es decir, la disposición concreta del administrador, lo que éste manda y dispone, pudiendo ser positivo o negativo.
- La *forma* (o formación) de la voluntad administrativa es, por ende, no solo requisito de procedimiento, sino la generación de la decisión, de la voluntad, por manera que tiene un aspecto formal propiamente dicho y otro material o sustantivo.
- La *finalidad* es un elemento dirigido a satisfacer las exigencias del interés público, al cual se dirige y su desviación puede originar la nulidad del acto y las responsabilidades del funcionario. Expresa Marienhoff que la finalidad constituye la razón que justifica la misión del acto, actúa teleológicamente, criterio que el mismo afirma coincidir con Cretella Junior.
- La Moral se basa en el recto comportamiento o la buena fe, la pureza de intenciones, el respeto al orden jurídico y la presencia del interés público.

La existencia del acto administrativo depende del cumplimiento de ciertos elementos esenciales: competencia, objeto, voluntad y forma, los cuales deben concurrir simultáneamente de acuerdo al modo requerido por el ordenamiento jurídico. Caso contrario se afecta la validez del acto.

En todo acto administrativo hay ciertos elementos esenciales, de los cuales depende su validez y eficacia; ellos son: causa, objeto, finalidad, forma y moralidad.

### • VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La existencia del acto administrativo depende del cumplimiento correcto de sus elementos esenciales de validez; la competencia, el objeto y contenido posible, la finalidad pública, motivación y procedimiento regular.

#### 1.-La Competencia

En la definición del elemento competencia participan dos factores: la potestad atribuida al órgano u organismo a cargo de la función administrativa y el régimen de la persona o conjunto de personas que revestidos de funciones administrativas, representan al órgano u organismo titular de la competencia. La noción de competencia precisa tanto la habilitación para la actuación del órgano que los dicta, como la corrección en la investidura de dicho órgano por las personas físicas.

Es una atribución para el ejercicio de la autoridad o de la representación jurídica, fijada por la ley en forma expresa o virtualmente; o por autorización o delegación tácitamente otorgada, es pues, la aptitud legal para realizar el acto. En esencia es expresa e indelegable.

La competencia reposa sobre la capacidad regulada por el Derecho Civil, pero complementada necesariamente por las exigencias del Derecho Público (edad, título, registro, juramento de asunción del cargo, etc.).

Los criterios para determinar el alcance de la competencia válida son los siguientes:

- Por la Materia: se refiere a las actividades o tareas que legalmente puede desempeñar un determinado órgano.
- Por el Territorio: referido al ámbito espacial en el cual el ejercicio de una función pública, en función de las circunscripciones administrativas del territorio (departamentos, regiones, provincias, etc.). También se denomina horizontal.
- Por el Grado: según la posición que el órgano ocupa dentro de la jerarquía vertical de la institución. El grado es la posición o situación que ocupa el órgano dentro de la pirámide jerárquica. El inferior en grado está subordinado al superior. La competencia en razón del grado se refiere a la posición que ocupa un órgano dentro del orden jerárquico de la Administración. Siendo la competencia improrrogable, no puede el órgano inferior tomar la decisión que corresponde al superior y viceversa.
- Por el tiempo: es el ámbito temporal en el cual es legal el ejercicio de una función administrativa. Pueden ser permanentes (si el tiempo no afecta a la competencia), temporaria (si la competencia sólo puede ejercerse dentro de un plazo previsto), accidental (cuando la competencia sea fugaz o por breves instantes, por ejemplo, la situación de los accidentes interinos o suplentes).

Dentro de la competencia pueden darse algunas modalidades, que han de ser justificadas en acto expreso independiente o en el propio texto del acto que se emite, cuando el titular de la competencia no puede actuar personalmente, por razón de fuerza mayor o caso fortuito (vacaciones, enfermedad, parcialidad u otros encargos adicionales, etc.). Tenemos entonces que las competencias administrativas, se transfieren mediante:

- ◆ *Delegación*: todo órgano puede transferir el ejercicio de sus competencias propias a sus inferiores jerárquicos, salvo materia legal o reglamentaria en contrario. La delegación debe ser expresa y contener, en el mismo acto, una clara y concreta enunciación de las tareas, facultades y deberes que comprende la transferencia de competencia.

Si el órgano inferior ejerce competencia propia del superior, el acto es anulable o susceptible de ratificación por parte de la autoridad competente.

El acto de delegación tendrá eficacia jurídica desde su publicación en el Boletín Oficial cuando se trate de delegación general y desde su notificación si es particular.

El delegado es responsable por el ejercicio de la competencia transferida frente al ente público y a los administrados. Sus actos son impugnables, ante el mismo órgano y ante el delegante.

El delegante puede, en cualquier tiempo, revocar total o parcialmente la delegación, debiendo disponer expresamente en el mismo acto si reasume el ejercicio de las atribuciones delegadas o las transfiere a otro órgano, sin perjuicio de la facultad de avocarse al conocimiento y decisión de un asunto concreto.

La revocación de la delegación surte efectos desde su notificación o publicación, según haya sido la delegación particular o general, respectivamente.

Son indelegables: las atribuciones constitucionalmente conferidas al órgano en razón de la división de poderes, por ejemplo, la de dictar reglamentos que establezcan obligaciones para los administrados, y las atribuciones ya delegadas.

- ◆ *Avocación*: El órgano superior puede asumir el ejercicio de las competencias propias de sus órganos inferiores jerárquicos, avocándose al conocimiento y decisión de cualquier cuestión concreta, salvo norma legal o reglamentaria en contrario.

El delegante puede también avocarse al conocimiento y decisión de cualquier asunto concreto que

corresponda al delegado en virtud de la delegación general. La avocación produce efectos desde su notificación.

- ◆ *Sustitución*: Sólo Procede cuando se permite la transferencia de competencias por avocación y delegación. Se aplican, supletoriamente a la sustitución, las reglas de la avocación y delegación particular.
- ◆ *Subrogación*: en caso de excusación o recusación, la competencia se transfiere del órgano excusado o recusado al subrogante previsto por el ordenamiento jurídico. A falta de previsión, deberá ser designado por el superior jerárquico del órgano subrogado.
- ◆ *Suplencia*: las ausencias temporales o definitivas de agentes públicos deben ser cubiertas por el suplente previsto por el ordenamiento jurídico. A falta de previsión normativa asume la competencia el superior jerárquico inmediato o agente público que este designe.

El suplente sustituye al titular para todo efecto legal, y ejerce las competencias del órgano con la plenitud de las facultades y deberes que ellas contienen.

## **2.-El Objeto**

**El objeto es la materia o contenido sobre el cual se decide, certifica, valora u opina. Es el contenido del acto, consiste en la resolución, en las medidas concretas que dispone el acto. El objeto tiene que ser cierto, claro, preciso y posible física y jurídicamente. El acto debe decidir, certificar o registrar todas las cuestiones propuestas en el curso del procedimiento.**

**El objeto comprende: las materias que necesariamente forman parte del acto y sirven para individualizarlo (contenido natural); las cuestiones mandadas a contener por imperio de la ley (contenido implícito), y las cláusulas que la voluntad estatal pueda introducir adicionalmente en forma de condición, término y modo (contenido eventual).**

**En cuanto a sus requisitos, el objeto tiene que ser lícito, cierto, posible y determinado. El objeto no debe ser prohibido por el orden normativo.**

**Además el acto no debe ser discordante con la situación de hecho reglada por las normas. Por ejemplo, para aplicar a un agente público una sanción disciplinaria, debe darse el antecedente o hecho, debe aplicarse la consecuencia –sanción– prevista en la norma y no otra.**

**El objeto debe ser cierto, preciso, determinado y posible. El acto debe ser determinado o determinable. Es decir, que se pueda precisar la disposición adoptada por la autoridad administrativa. Es necesario saber de qué especie de acto se trata, a qué personas o cosas afecta, en que tiempo y lugar habrán de producirse los efectos queridos.**

**La precisión y certeza físico–jurídica del objeto deben ser razonables y posibles de hecho.**

**Absurdidad e imposibilidad de hecho no siempre se superponen. Pues cabe concebir actos absurdos que no sean imposibles de hecho; por ejemplo, un acto niega la vista del expediente a un administrado sancionado, o que confiere solo plazo de algunas horas para la defensa, y actos imposibles de hecho (que no son absurdos) como el llamado licitatorio para la provisión de materiales que se han dejado de fabricar.**

**En lo que respecta a la imposibilidad de hecho, ella puede darse por falta o inexistencia de 1) sustrato personal, como el nombramiento como agente estatal de una persona fallecida; 2) sustrato material, si la cosa a la que se refiere el acto ha desaparecido; 3) sustrato jurídico, como la aplicación de una sanción disciplinaria que no prevé el ordenamiento jurídico, a quien ya no es funcionario público. En**

**este caso, la jurisprudencia ha considerado que el acto es nulo.**

### **3.– Finalidad Pública**

Siempre toda la actividad administrativa, de modo mediato o inmediato, directo o indirecto, debe tender a realizar o satisfacer un interés general (propio del servicio público) hacia el cual esa actividad se orienta como finalidad objetivamente determinada por la esencia de la administración pública. Fundamentalmente la finalidad buscada por el acto concreto debe concordar con el interés público que inspiró al legislador habilitar o atribuir la competencia para emitir esa clase de actos administrativos.

Así el contenido de cada actuación pública debe perseguir aquellas finalidades, general y específica que le corresponde, quedándole vedada cualquier posibilidad de desvío para satisfacer –abierta o encubiertamente– algún interés privado o personal de los agentes públicos, de grupos de poder u otro interés público indebido, ajeno a la competencia ejercida por el órgano emisor. El empleo de cada acto administrativo debe estar relacionado con la razón determinante que originó la asignación de la competencia al órgano administrativo.

La violación de la finalidad pública puede manifestarse a través de las siguientes maneras:

- Perseguir una finalidad personal del funcionario.
- Perseguir una finalidad distinta a favor de la administración; y,
- Perseguir cualquier finalidad a favor de un tercero (particular, otro funcionario o grupo de poder).

No solo atenta contra el recto proceder de la Administración Pública que un funcionario investido de poder introduzca móviles subjetivos para decidir su orientación gubernativa (como sucede si aprovecha su facultad sancionadora para efectuar represalias) o que beneficie a cualquier tercero con su desvío de poder (como sucede si se emplea el poder para actos de competencia desleal), sino incluso ese vicio se presenta y sanciona cuando tiene como objetivo beneficiar a la Administración de un modo no previsto por el recto deseo de la legislación (por ejemplo, cobro excesivo de multas para proveerse de recursos y no para sancionar incorrecciones).

Como ejemplos de otros actos administrativos contrarios a la finalidad pública, la doctrina cita algunos lugares comunes como son: imponer sanciones administrativas graves a funcionarios por animosidad o venganza personal de la autoridad respectiva, prohibir actividades religiosas por razones de sectarismo o intolerancia, la rotación de personal por razones de conveniencia subjetiva del jefe, etc.

La finalidad ha sido articulada en la Ley a través de dos normas importantes que la van a tornar actuante permanentemente: la definición de general de cuál es la finalidad pública de las normas administrativas (art. II del Título Preliminar), el deber de eficacia que dispone que los partícipes en el procedimiento deben hacer prevalecer el cumplimiento de los fines del acto (art. IV, numeral 1.10 del Título Preliminar) y el deber de las autoridades de interpretar la normativa administrativa en la forma que satisfaga la finalidad pública (art. 75 inciso 8).

### **4.– Motivación**

La motivación es la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto. Está contenida dentro de lo que usualmente se denominan considerandos. La constituyen, por tanto, los presupuestos o razones de acto. Es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión.

La motivación del acto, es decir, las razones de hecho y de derecho que dan origen a su emisión, aclaran y facilitan la recta interpretación de su sentido y alcance, por constituir un elemento esencial del mismo.

Por tratarse de una enunciación de los hechos que la Administración ha tomado en cuenta para la emisión de su voluntad, constituye un medio de prueba de la intencionalidad administrativa y una pauta para la interpretación del acto.

La motivación es una exigencia del Estado de derecho, por ello es exigible, como principio, en todos los actos administrativos.

Debe ser una auténtica y satisfactoria explicación de las razones de emisión del acto. No se trata de un mero escrúpulo formalista, ni tampoco se admite una fabricación ad hoc de los motivos del acto, con ello no se busca establecer formas por las formas mismas, sino preservar aspectos sustantivos y aparece como una necesidad tendiente a la observancia del principio de legalidad en la actuación de los órganos estatales y que desde el punto de vista del particular o administrado traduce una exigencia fundada en la idea de una mayor protección de los derechos individuales. De su cumplimiento depende que el administrativo pueda ya conocer de una manera efectiva y expresa los antecedentes y razones que justifiquen el dictado del acto.

En principio, todo acto administrativo debe ser motivado. La falta de motivación implica, no solo vicio de forma, sino también, y principalmente, vicio de arbitrariedad. De la motivación sólo puede prescindirse en los actos tácitos, pues en ellos hay siquiera manifestación de voluntad.

También debe la motivación ser concomitante al acto, pero por excepción puede admitirse la motivación previa, si ella surge de informes y dictámenes que sean expresamente invocados o comunicados. En ausencia de ambas, el acto estará viciado por la falta de motivación, pero este vicio puede excepcionalmente subsanarse por medio de una motivación ulterior, siempre que ella sea suficientemente razonada y desarrollada.

Serán motivados, con explicación de las razones de hecho y de derecho que los fundamentan, los actos que: a) decidan sobre derechos subjetivos, concursos, licitaciones y contrataciones directas; b) resuelvan peticiones, recursos y reclamaciones; c) se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o dictamen de órgano consultivo; d) deban serlo en virtud de otras disposiciones legales o reglamentarias, y e) resulten del ejercicio de atribuciones discrecionales.

La motivación expresara sucintamente lo que resulte del expediente, las razones que inducen a emitir el acto, y si impusieren o declararen obligaciones para el administrado, el fundamento de derecho. La motivación no puede consistir en la remisión a propuestas, dictámenes o resoluciones previas.

Si el acto impusiere o declare obligaciones para el administrado, deben indicar la norma general que le da sustento e individualizar su publicación.

La regla, por tanto, es que la motivación no puede sanearse, la excepción que el acto pueda ser tardíamente motivada, caso en el cual su vicio queda saneado.

Reconociendo que la exigencia de motivación constituye una carga para la administración, que se expresa en tiempo, asesoramiento, opiniones previas, visaciones, etc., la norma ha previsto se reconozca la realidad de evitar esta carga cuando ello favorezca al administrado.

No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

Así tenemos tres casos taxativos en los cuales no se precisa de motivación:

- Los actos de mero trámite que impulsan el procedimiento, tales como traslados, señalamiento de fecha para actuación probatoria. Como la norma afirma que sólo corresponde este régimen para los actos de

mero trámite, se debe entender excluidos aquellos actos de esta naturaleza que por su contenido o efectos, pueden afectar derechos o intereses, como por ejemplo, actos de gravamen o denegatorios de actos procesales propuestos por el administrado.

- Los actos que estiman positivamente lo solicitado por el administrado, siempre que no exista posibilidad de perjuicio a un tercero. En estos casos se considera que si una persona pide algo bajo las exigencias de la Ley (art. 1113) y la autoridad aprecia que ello es conforme a derecho y los hechos probados acreditan su derecho, no requiere más argumentación que el mismo expediente y la solicitud del administrado.
- La producción de actos administrativos simultáneos, donde se consideran integrados los expedientes y pueden ser resueltos mediante una sola resolución y una única motivación sino una integración de resoluciones en una motivación única.

## **5.- Procedimiento Regular**

Como se ha venido exponiendo, la declaración de la voluntad administrativa es conformada a través del recorrido de un procedimiento predeterminado por la ley o por prácticas administrativas, en su adecuación, que importa un elemento medular para la generación de un acto administrativo.

Para entender el alcance de esta exigencia debe diferenciarse entre el procedimiento considerado como institución, las formas y las formalidades, pues tienen distinto tratamiento:

- El procedimiento administrativo, es considerado elemento de validez del acto administrativo. La falta de procedimiento, determina la invalidez del acto emitido en armonía con el principio de debido procedimiento, salvo que la norma le habilite a dictarse de este modo.
- La forma del acto que no es un elemento de validez, sino la manera de exteriorización misma del contenido del acto, y de su motivación, para que sea reconocible e identificable. Como tal es la fase última de la constitución del acto administrativo, en el momento de su documentación externa. La falta de forma documental conlleva que el acto administrativo no se ha consumado.
- Las formalidades son el conjunto de exigencias adjetivas antes concurrentes o posteriores al acto administrativo. Dado el carácter no ritual con que se ha caracterizado al procedimiento, las formalidades deben estar en retirada en nuestros procedimientos, debiendo mantenerse únicamente las esenciales y no las accidentales. Por ello, su cumplimiento puede conllevar a diversos matices, según el grado de trascendencia de la forma que se trate, tales como la nulidad, si fueren trascendentes (art. 10.1), a la conservación, si fueren no trascendentes (art. 14.2.3) o incluso deben ser superadas por la propia administración dejando de ser obligatorias, si fueren meramente rituales o empeoren la situación del administrado (T.P., art. IV 1.6).

En el Derecho Administrativo, la existencia del procedimiento no sólo busca proteger la certeza de la administración, sino que sirve de garantía a los derechos de los administrados y a los intereses públicos (orden, legalidad, etc.). Por ello, cuando la Administración es llevada al contencioso, le corresponde acreditar haber seguido un procedimiento regular para sus actuaciones.

La inclusión del procedimiento mismo como requisito de validez del acto implica que una vez regulado un procedimiento para la producción de determinado acto administrativo, cualquier modificación a ese acto, aun cuando no este regulado explícitamente así, debe seguir las mismas formalidades prescritas para su constitución (paralelismo de formas procedimentales).

### **• LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACION**

#### **• Manifestación de la Voluntad**

Concurren en la voluntad administrativa elementos subjetivos (intelectivos de los órganos–individuos) y objetivos (normativos procesales). Así, la voluntad del acto administrativo está compuesta por la voluntad

subjetiva del funcionario y la voluntad objetiva del legislador. Por ello, los vicios de la voluntad pueden aparecer tanto en la misma declaración (formalmente), en el proceso de producción de dicha declaración (objetivamente), como en la voluntad intelectual (subjetivamente) del funcionario que produjo la declaración.

### • **Voluntad Expresa y Voluntad Tácita**

La voluntad puede ser expresa o tácita. La voluntad es expresa cuando la conducta administrativa se exterioriza a través de la palabra oral o escrita o por los símbolos o signos. La voluntad es tácita cuando el silencio administrativo, por expresa previsión del ordenamiento jurídico, es considerado acto administrativo.

La voluntad expresa es la regla. La voluntad tácita es la excepción. Nuestro ordenamiento jurídico en general prescribe que el silencio administrativo debe considerarse negativamente, es decir, que se ha denegado o desestimado la petición del administrado.

Silencio es presunción de voluntad y también sustitución de voluntad para no dejar desamparado al reclamante. En tal sentido la inercia administrativa equivale, a los efectos procesales, a la denegación.

La doctrina del silencio de la administración se aplica tanto en materia contencioso-administrativa como en las reclamaciones civiles.

La administración tiene el deber de resolver en forma expresa y dentro de un plazo determinado. Por ello la legislación trata de paliar el retraso de la Administración, estableciendo el silencio como acto-ficción y su interpretación presuntamente denegatoria. Por el transcurso de un cierto plazo en que la administración resuelva, se presume que ha actuado. Nace así, paradójicamente, no un acto derivado de una acción, sino de una omisión. Se trata de un acto presunto, que por ficción legal le dice al administrado que no tiene razón.

Excepcionalmente, y siempre que la normativa así lo exprese, puede darse al silencio de la administración alcance afirmativo.

El deber de la administración de dictar una resolución expresa y no acudir al procedimiento de la negación por silencio, puede exigirse a través del amparo por mora de la administración.

Por otra parte, la circunstancia de que se haya operado una denegación tácita por silencio administrativo en el plazo legal, no impide a la administración dictar una resolución tardía expresa, aunque con posterioridad al plazo del silencio, pues no ha decaído la competencia del órgano llamado a decidir o resolver expresamente. Por esta razón tampoco puede atribuirse firmeza al acto presunto, por cuanto el acto tardío emitido expresamente después del silencio, es igualmente impugnabile por la vía procesal administrativa.

### • **Preparación de la Voluntad**

El orden normativo establece una serie de trámites, formalidades y procedimientos que deben cumplirse antes de emitir la voluntad administrativa. Tales actos previos, como el dictamen, fijan las reglas procesales de preparación de la voluntad pública. El incumplimiento de tal procedimiento vicia la voluntad administrativa, porque ésta no se ha preparado según el orden normativo.

### • **Requisitos de la Voluntad**

La emisión de la voluntad administrativa se ajustará, según los casos, a los siguientes requisitos o elementos:

**Finalidad:** los agentes públicos deben actuar cumpliendo el fin de la norma que otorga las atribuciones pertinentes, sin poder perseguir con la emisión del acto otros fines, públicos o privados. El acto debe tener en miras la finalidad prevista por el ordenamiento normativo.

El fin del acto administrativo debe enraizarse e integrarse con el fin último que la ley se propuso al otorgar la potestad en cuyo ejercicio, aquel se dictó y en tal sentido debe precisarse que el fin del acto es un presupuesto de legalidad. Es por ello que la desviación de poder se configura, siempre que el órgano administrativo persiga en el acto que dicta, un fin distinto al señalado por el legislador.

Considerase viciado un acto con desviación de poder, cuando el administrador, sin estar jurídicamente autorizado, usa del poder de la ley con una finalidad distinta de la prevista por ella y persigue una finalidad personal o beneficiar a un tercero o beneficiar a la propia administración.

Considera viciado un acto con desviación de poder, cuando el administrador, sin estar jurídicamente autorizado, usa el poder de la ley con una finalidad distinta de la prevista por ella y persigue una finalidad personal o beneficiar a un tercero o beneficiar a la propia administración.

**Razonabilidad:** Los agentes públicos deben valorar razonablemente las circunstancias de hecho y el derecho aplicable y disponer medidas proporcionalmente adecuadas al fin perseguido por el orden jurídico.

El acto administrativo es irracional y, por tanto, arbitrario cuando el objeto es absurdo, contradictorio o desproporcionado.

Hay contradicción cuando el acto explica y fundamenta una solución en los considerandos y adopta la contraria en la parte resolutive, o cuando en su propio articulado enuncia proposiciones o decisiones antagónicas.

Hay falta de proporcionalidad, por ejemplo, si para preservar el orden en una ciudad, durante el Estado de sitio, se ordena la detención de todos sus habitantes. Aquí la diferencia de lo que ocurre con la desviación de poder, el funcionario actúa con la misma finalidad prevista por la autoridad pública, pero excediéndose en los medios empleados.

**Debido Proceso:** La garantía de la defensa en juicio es aplicable en el ámbito administrativo. Cuando no se da al administrado la oportunidad de exponer razones, de ofrecer y producir prueba, etc., el acto administrativo estará viciado en el elemento de la voluntad.

Antes de la emisión del acto deben cumplirse los procedimientos constitucionales, legales y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Considérense necesarios: 1) el dictamen previo del servicio permanente de asesoramiento jurídico, cuando el acto pudiera lesionar derechos subjetivos; 2) el debido proceso o garantía de defensa, y 3) el informe contable cuando el acto implique la disposición de fondos públicos.

**Ausencia de Error, Dolo y Violencia:** La voluntad administrativa debe ser libre y conscientemente emitida, sin que medie violencia física o moral. No se admite a ningún efecto el acto simulado. Además, la voluntad del órgano administrativo no debe ser inducida a error, ni puede estar viciada de dolo.

El error, en cuanto vicio de voluntad solamente existe cuando el administrador emite un acto distinto del que tenía voluntad de emitir, quería hacer una y firmó otra. Por ejemplo, un indulto que se refiere a una persona distinta de la que el Poder Ejecutivo tuvo voluntad de indultar.

El error debe ser esencial, es decir, que hubiere significado que la voluntad de la administración resultare excluida.

El dolo y la violencia raramente llegan a presentarse en los hechos, aunque están previstos en el derecho público y los principios del derecho privado son aplicables por analogía jurídica. Por ejemplo el caso en que el administrador decide dictar un acto basándose en documentos falsificados.

El acto está viciado por dolo del administrado. En este caso, no se trata de una mera omisión o error culposo del administrado, sino de dolo; además, se requiere que tal dolo sea previo a la emisión del acto administrativo y que haya sido determinante para la adopción de la decisión.

El dolo puede ser del funcionario e inclusive puede mediar connivencia dolosa del funcionario y el administrado, producto del soborno o cohecho. Nuestra jurisprudencia es reticente en considerar el dolo del funcionario.

La violencia, que puede ser ejercida sobre el administrado o sobre el funcionario también vicia el acto administrativo.

La simulación absoluta produce la nulidad del acto. En la práctica la simulación aparece, generalmente, para desvirtuar alguna norma legal. Por ejemplo, que se emitan actos posteriores a la fecha en que caduca una competencia excepcional, para declarar prescindibles a los agentes públicos, o si se nombran agentes públicos para funciones inexistentes, tal es el caso de la designación de un ascensorista, cuando no existen ascensores en la repartición.

### • **Forma de los Actos Administrativos**

Por forma se entiende el modo como se instrumenta y se da a conocer la voluntad administrativa, es decir, el modo de exteriorización de la voluntad administrativa.

La omisión o incumplimiento parcial de las formas de instrumentación (escritura, fecha, firma, etc.) o de las formas de publicidad (notificación), puede afectar en distintos grados la validez del acto, según la importancia de la trasgresión. Los actos administrativos deben ser notificados al interesado. La publicación no suple la falta de notificación. La falta de publicación no vicia al acto.

La forma se entiende el modo cómo se documenta y se da a conocer la voluntad administrativa al exterior.

La principal forma de documentación de los actos administrados, es el carácter escrito, o escrituriedad. Sin embargo existen casos de actos válidos con su mera exteriorización por señales (timbres, alarmas, señales de tránsito) y expresiones verbales, etc., pero siempre bajo autorización legal. (Ejemplo, Lo previsto en el art. 7.2).

#### • ***La forma escrita***

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:

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

Sin embargo, como la escrituriedad importa proceder contra la celeridad, la normativa contempla situaciones en las cuales se libera de esta regla, tales como en las actuaciones meramente internas de la administración, en las diligencias probatorias con cargo a documentarlas posteriormente, los pedidos de desglose de documentos en las relaciones especiales de sujeción, etc.

#### • ***Requisitos Formales del Acto Administrativo***

Los requisitos formales de todo acto administrativo, son: la fecha y lugar de emisión, el órgano que lo emite, el nombre y la firma (no el sello) de quien lo emite. Adicionalmente debe considerarse que el original del acto ha de contar con la firma autógrafa del funcionario en caracteres legibles, con el nombre completo y claro.

Estos elementos cierran el proceso de documentación del acto administrativo, por lo que debe quedar claro que de no presentarse la firma, la identificación de la autoridad que lo resuelve, la fecha de emisión, estamos frente a que no se ha documentado el acto, y como tal aún no es perfecto ni tiene trascendencia para su receptor.

A lo sumo, tendrá la condición de proyecto o antecedente, pero no concluirá el trámite o generará cargos al notificado. En esto se diferencia de la falta o defecto en algún elemento de validez, que produce la nulidad del acto ya existente.

Según el art. 4 de la Ley 27444 dice: 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 .

## • CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

### • Enciclopedia Jurídica OMEBA:

Los actos administrativos pueden ser clasificados desde distintos puntos de vista. Sin entrar a considerar la clasificación, hoy desechada, de actos de autoridad y de gestión, corresponderá estudiar la que puede hacerse en base al elemento subjetivo, analizando especialmente los actos complejos y colectivos. Luego, estudiar la clasificación de los actos administrativos en base al contenido de la declaración y a su eficacia, tratando a este respecto el acto administrativo negocio jurídico y el mero acto administrativo.

a) **Actos simples, complejos y colectivos:** Son *actos simples*, aquellos que provienen de la declaración de voluntad de un órgano único constituido por una sola persona física o de carácter colegiado. La caracterización de este acto no puede basarse en el número de personas físicas que participan en la formación del mismo, y en el caso de un órgano colegiado, sus miembros no tienen idéntica voluntad y las distintas voluntades concurren a formar un acto único. Ello deriva del principio jurídico de considerar el órgano colegiado como un órgano único; cada una de las personas físicas que intervienen en este órgano constituye una parte.

Los *actos complejos* son los que resultan del concurso de voluntades de varios órganos de una misma entidad o de entidades públicas distintas que se unen en una sola voluntad. Para que exista el acto complejo, es necesario que haya unidad de contenido y unidad de fin de las distintas voluntades que se unen para formar el acto único. En el acto complejo, la voluntad declarada puede resultar de la fusión de las voluntades de los órganos que concurren a formarle o de la integración en la voluntad del órgano principal. Si las voluntades que concurren a la formación del acto son iguales, el acto se forma por la fusión de las distintas voluntades; si son desiguales, por la integración en las principales de las otras. Así, habrá integración de voluntades cuando un órgano tiene potestad para adoptar una resolución, pero este poder no podrá ejercerse válidamente sin el concurso de otros órganos.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, los ministros están obligados a refrendar y legalizar los actos del Presidente de la Nación por medio de sus firmas, sin lo cual estos actos carecen de eficacia. El Decreto resulta, entonces, de la unión de dos voluntades desiguales: la del Presidente de la República y la de los ministros que integran la voluntad del Presidente. En este supuesto, como nos encontramos con que la voluntad de un órgano es jurídicamente prevalente, el acto que resulta es un acto complejo desigual. Si las voluntades fueran iguales y varios órganos participaran en forma igual en la formación del acto, tendríamos un acto complejo igual. Así, la sanción de las leyes que resulta de la fusión de las voluntades del Poder Legislativo y del Ejecutivo. Si las voluntades que concurren a la formación de un acto complejo pertenecen a

una misma entidad, se dice que se trata de un acto complejo interno; si las voluntades pertenecieran a distintas entidades, habrá complejidad externa, y en este caso el acto complejo se llama también acuerdo.

El *acto colectivo* será el que resulte de la unión de varias voluntades con igual contenido y finalidad, que den origen a una manifestación común, permaneciendo jurídicamente autónomas. Ranelletti indica que el acto colectivo es el que se forma cuando varios sujetos u órganos de un mismo ente concurren, por comunidad de materia, a formar en común un acto jurídico.

En el acto colectivo las distintas voluntades no se funden ni se unifican como en el acto complejo, sino que se unen solamente, permaneciendo diferentes. No habrá un solo interés, un solo objeto, sino múltiples intereses y objetos iguales o paralelos.

Sería acto colectivo el acuerdo de ministros para tratar materias de la administración; en este caso, los ministros estarían unidos por una comunidad de materias.

b) ***Negocio jurídico de Derecho público y meros actos administrativos***: En base al contenido de la declaración de voluntad y de su eficacia, los actos administrativos pueden clasificarse en actos administrativos en sentido estricto o meros actos administrativos, y actos administrativos negocios jurídicos.

Los *actos administrativos negocios jurídicos*, consisten en una declaración de voluntad de la autoridad administrativa dirigida a producir un efecto jurídico y que se caracteriza porque el órgano administrativo quiere el acto en sí y quiere el efecto jurídico que el acto está destinado a producir. En este supuesto, los efectos tienen su fuente en el acto, vale decir, en la voluntad de la administración; tienen lugar en tanto y en cuanto son queridos por el autor del negocio jurídico.

En los *meros actos administrativos*, la voluntad del órgano se dirige únicamente al cumplimiento del acto; no se ocupa de los efectos que el acto deba producir, los que derivan de la ley. Los efectos son únicamente aquellos que el derecho establece.

Los negocios jurídicos pueden clasificarse desde distintos puntos de vista. Uno de ellos sería considerando los efectos que produzcan respecto de los administrados.

Así, habrá actos que aumenten las facultades, los poderes y los derechos de los particulares, y otros actos destinados a limitar esos derechos. Los negocios jurídicos que aumentan las facultades de los administrados pueden clasificarse en: la admisión, la concesión, la autorización, la aprobación, el visto y la dispensa.

La admisión es el acto que tiene por objeto permitir que una persona entre a formar parte de una institución, a fin de que participe de ciertos derechos o ventajas o que goce de algún servicio público. En estos supuestos no se modifica la naturaleza del acto por la circunstancia de que de él derive alguna ventaja para la administración. Puede también considerarse como una admisión, el nombramiento de una persona para ocupar un cargo público, ya sea en forma honorífica o retribuida.

La concesión es un acto por medio del cual se confiere a una persona extraña a la administración pública, una nueva condición jurídica, un derecho subjetivo. Al nacer los nuevos derechos para el particular se amplía la esfera jurídica del mismo.

La concesión implica una pérdida o limitación para el concedente y una adquisición de derechos para el concesionario.

La concesión se basa en el consentimiento del interesado que requiere la concesión, o la acepta si se le ofrece. En algunas ocasiones debe pagar una tasa especial. En ciertos supuestos se concede al particular un determinado derecho subjetivo: así en los casos en que se atribuye a una persona el ejercicio de determinadas

actividades profesionales en un campo en que ese ejercicio no es libre, por cuanto el número de profesionales es limitado y la designación compete a la administración pública. Ello ocurre en las profesiones cuyo ejercicio está determinado por un grave interés público, como, por ejemplo, en la de escribanos. Pueden citarse también dentro de este tipo de concesiones, aquellas que acuerdan al particular el uso de bienes del dominio público. En este supuesto se establecen los derechos y obligaciones del concesionario, entre las cuales está el de pagar un canon anual. En cuanto a las concesiones que permiten al particular el ejercicio de un servicio público están expresamente prohibidas en la Constitución Nacional, que establece en su artículo 40 que los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado y bajo ningún concepto podrán ser concedidos para su explotación.

La autorización se diferencia de la concesión, que es un acto constitutivo por medio del cual la administración confiere derechos a un particular, en que no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino que remueve un obstáculo jurídico y hace por ello posible el ejercicio de un derecho o de un poder por parte del beneficiado con la autorización.

Con relación al contralor de las entidades autárquicas, la autorización comporta una limitación a la competencia de éstas para decidir, ya que no pueden producir el acto mientras no hayan sido autorizadas.

En otras palabras: el acto de la entidad autárquica no puede nacer antes de que se haya hecho ese contralor previo que se llama autorización. En mérito a esta circunstancia, puede distinguirse la autorización de la aprobación como medio de contralor preventivo de las entidades autárquicas. La autorización se ejerce cuando la entidad autárquica no ha producido aún el acto. En cambio, cuando se trata de la aprobación, el acto ya ha nacido, es perfecto y válido, pero no puede producir los efectos jurídicos hasta tanto se haya aprobado. De ahí, entonces, que pueda decirse que la aprobación funciona como una condición suspensiva de la ejecutoriedad del acto, mientras que la autorización es un requisito previo al acto mismo, un supuesto necesario, un postulado. La autorización y el acto jurídico autorizado deben ser considerados como dos actos distintos, vale decir que no se funden para constituir un acto jurídico complejo.

Puede operar también la autorización en aquellos supuestos en que se trate de poderes cuyo libre ejercicio puede constituir un peligro o un daño para los intereses públicos, pero cuya limitación o supresión en forma absoluta no se estime conveniente.

En esta circunstancia, la administración examinará los casos que se presenten y resolverá sobre la conveniencia o no de autorizar su ejercicio, removiendo un límite establecido por la ley al libre ejercicio de ciertos derechos individuales.

La aprobación y el visto. Por medio de la aprobación, la autoridad administrativa controla los actos emitidos por una entidad autárquica. A diferencia de la autorización, la aprobación se refiere solamente a actos jurídicos y además concierne únicamente a los actos de las personas públicas.

Con la aprobación se trata de impedir que puedan cumplirse actos contrarios a los intereses generales. Con la autorización se hace un examen general de las ideas, mientras que con la aprobación pueden analizarse los distintos aspectos del acto. Con la aprobación se aprecia la legitimidad o la conveniencia de un acto ya formado. Si se aprecia la legitimidad, habrá que observar si el acto controlado es conforme a derecho. Si se aprecia la conveniencia, deberá estudiarse si el acto es o no de buena administración. Ranelletti distingue el visto de la aprobación. Con el visto se controla únicamente la legitimidad, es un acto de carácter declarativo; declara la legitimidad del acto.

La dispensa es el acto administrativo que exime a una persona del cumplimiento de una obligación: así, de la prestación del servicio militar. Se distingue la dispensa de la autorización por cuanto ésta permite a una persona el desarrollo de una actividad o el ejercicio de un derecho, removiendo un límite que la ley ha puesto condicionalmente al desarrollo de la actividad del particular, teniendo en cuenta el interés público. La

dispensa, en cambio, exime a una persona del cumplimiento de una obligación o de la observancia de una prescripción que la ley ha establecido con carácter general.

Los negocios jurídicos también pueden clasificarse considerando que restringen o pueden restringir la esfera jurídica de los particulares. Podremos citar entre ellos las penas disciplinarias que, aplicadas a los funcionarios, podrán consistir en la privación de algún derecho subjetivo o en la resolución total del vínculo; la expropiación se comprenderá entendida en sentido amplio, no solamente la que se efectúa por razones de utilidad pública, sino también la requisición dispuesta por las autoridades militares, la ocupación temporánea, etc.; la revocación o nulidad de ciertos actos, como la concesión, la autorización, etc., que habían hecho nacer derechos subjetivos a favor de particulares; las órdenes que son declaraciones de voluntad de la autoridad administrativa, que crean obligaciones para determinadas personas.

En cuanto a los meros actos administrativos, pueden ser clasificados con relación a su contenido, que puede ser diverso. Una categoría corresponde a los que resulten de manifestaciones de juicio, de apreciación y de opinión. Así, tendremos: a) la expresión de una opinión para resolver una cuestión jurídica o técnica, como la emisión de un parecer de carácter técnico, la admisión de un recurso jerárquico; b) la resolución de un recurso jerárquico, de un concurso; c) la comprobación de hechos, condiciones, requisitos, relaciones jurídicas: así, la inspección de una obra; d) la exposición de las comprobaciones realizadas.

Otra categoría en los meros actos administrativos es la referente a manifestaciones de reconocimiento. Se podrán citar a este respecto: a) certificación de un acto o de hechos realizados. Así de los estudios seguidos, de la inscripción en un registro; b) publicación en un diario oficial de un reglamento; c) inscripción en un registro de actos y hechos como prueba de los mismos.

Así lo referente a los actos del estado civil de una persona; d) intimación hecha a una persona para que cumpla una obligación jurídica.

### • NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La doctrina italiana, distinguiendo los conceptos jurídicos de validez y eficacia, nos indica que un acto inválido puede ser eficaz y, recíprocamente, que un acto válido puede no ser eficaz. Así, aunque ambos mantienen íntima relación con el ciclo vital del acto administrativo, actúan en momentos distintos: ya que mientras la validez se presenta en la emisión del acto, la eficacia aparece desde el momento de su perfeccionamiento, hasta la consumación de sus efectos.

Un acto jurídico es válido cuando ha sido emitido en conformidad con las normas jurídicas previamente vigentes ordenadoras de dicha actuación y consta de todos sus elementos esenciales, establecidos en el art. 3 de la Ley 27444. Cuando exista falla en su estructuración o mala aplicación de sus elementos, provoca el surgimiento de los mecanismos de autotutela de revisión o de colaboración del administrado orientado a la búsqueda de su descalificación, pero pervive aun la presunción de validez que establece el artículo 9.

El acto administrativo tiene que satisfacer todos los requisitos relativos al objeto, competencia, voluntad y forma, y producirse con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo.

### • Vicios del Acto Administrativo

Vicios del acto administrativo son las faltas o defectos con que éste aparece en el mundo del derecho y que, de acuerdo con el orden jurídico vigente lesionan la perfección del acto, en su validez o en su eficacia, impidiendo su subsistencia o ejecución.

Los vicios que afectan la validez del acto administrativo producen como consecuencia jurídica su inexistencia, nulidad o anulabilidad. No hay nulidad si el vicio no es constatado y declarado.

Objetivamente, una decisión administrativa es nula cuando se encuentre incurra en alguna de las causales siguientes:

- Contravención a la Constitución, a las leyes y normas reglamentarias
- Defecto u omisión en algunos de los requisitos de validez, salvo que se presente algún supuesto de conservación del acto.
  - Vicios en la competencia.
  - Vicios en el objeto o contenido (contrariar el ordenamiento jurídico o contener un imposible jurídico).
  - Vicios en la finalidad perseguida por el acto.
  - Vicios en la regularidad del procedimiento.
  - Actos (expresos o presuntos) por lo que se adquiere facultades o derechos cuando se carezca de requisitos para ello.
  - La ilicitud Penal.

La nulidad será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dicto el acto. En el caso de tratarse de un acto dictado por una autoridad que no esta sometida a subordinación jerárquica, la nulidad, además dispondrá lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido.

#### • **Efectos de la Declaración de Nulidad**

Los efectos de la declaración de nulidad son los siguientes:

- *Efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto.*

La declaración administrativa o judicial de nulidad del acto administrativo hace que desaparezca la presunción que lo cobijaba y se descorra el velo de su engañosa legalidad. En tal sentido, la declaración operará hasta el momento mismo de su emisión sin favorecer ni perjudicar a ningún administrado.

Solo si existieran terceros que de buena fe hubieran obtenido derechos al amparo de la apariencia de legalidad que el acto poseía, la nulidad para ellos se referirá únicamente a futuro. No debe entenderse que para ellos permanece ultractivo el acto nulo, ni que esta regla a futuro pueda favorecer a los administrados directamente partícipes en el procedimiento administrativo que constituyó el acto nulo.

- *Inexigibilidad del acto declarado nulo.*

Por si alguna autoridad o administrado persistiera en intentar mantener los efectos de algún acto declarado nulo, se ha establecido un mandato directo y universal para administrados y autoridades. Todos deben oponerse a la ejecución de un acto nulo, motivando su negación para advertir a los partícipes del vicio que lo afectaba y la declaración de nulidad que ha sido objeto.

- *imposibilidad de declarar la nulidad.*

La constatación de la nulidad puede atravesar por vicisitudes adicionales; que se hayan consumado los efectos del acto viciado (Ejemplo: si la actividad autorizada ya se realizó) o sea imposible retrotraer sus efectos (Ejemplo: si los resultados se han consolidado en tal grado que declararlo retroactivo sólo sea formal). En ambos casos, el pronunciamiento de la administración no se contentará con una declaración formal de ilegalidad y la responsabilidad administrativa del autor, sino que además necesitará disponer se inicie acciones para satisfacer la indemnización por responsabilidad económica contra el beneficiado por el acto.

## • CONSERVACION DEL ACTO

Se afirma que () la conservación y la anulabilidad son consecuencias del vicio del acto administrativo. En la nulación, el acto está viciado, tiene que darse otro acto administrativo para sanearlo.

Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentales, los siguientes:

- Acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.
- El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.
- El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.
- Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.
- Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial.

No obstante la conservación del acto, subsiste la responsabilidad administrativa de quien emite el acto viciado, salvo que la enmienda se produzca sin pedido de parte y antes de su ejecución.

## • EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La eficacia es la aptitud que poseen los actos jurídicos para producir las consecuencias de toda clase que conforme a su naturaleza deben producir, dando nacimiento, modificando, extinguiendo, interpretando, o consolidando la situación jurídica o derechos de los administrados. Si bien la consecuencia típica es la ejecutividad y la ejecutoriedad (art. 192), cada acto administrativo tiene sus efectos propios, tales como la habilitación para ejercer alguna actividad, en caso de las licencias y autorizaciones, la existencia de obligaciones en los administrados (acto gravamen), la creación de derechos en los administrados (actos favorables), etc.

Un acto administrativo carece de eficacia mientras no sea notificado a su destinatario o publicado, pero en cambio, no por ello se encuentra privado de validez. La transmisión (en cualquiera de sus formas) constituye la condición jurídica para iniciar la eficacia del acto administrativo. El objetivo, el fin, la integración del acto administrativo, se concreta, desde el momento en que el interesado a quien va dirigido, toma conocimiento de su existencia. Es entonces, cuando la actuación adquiere eficacia, no antes ni después.

## • EFICACIA ANTICIPADA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La irretroactividad de los actos administrativos es la regla general conforme al artículo anterior. Este artículo contempla el efecto excepcional de la retroactividad del acto hasta momentos anteriores a su emisión. Por su propia naturaleza excepcional las causales han de aplicarse restrictivamente y previa constitución expresa en la misma decisión administrativa y no en vía de interpretación.

Los actos que la norma considera susceptibles de alcanzar efectos anticipados, son:

- ◆ Declaraciones de nulidad y los que dicten en enmienda de los actos anulados.
- ◆ Acto favorable a los administrados.
- ◆ No lesionar derechos fundamentales o interese de buena fe legalmente protegidos a terceros.

- ◆ Existencia del supuesto de hecho justificativo al momento en el cual se intenta retrotraer el acto.

La autoridad podrá disponer en el mismo acto administrativo que tenga eficacia anticipada a su emisión, solo si fuera más favorable a los administrados, y siempre que no lesione derechos fundamentales o intereses de buena fe legalmente protegidos a terceros y que existiera en un supuesto de hecho justificativo al momento que se intenta retrotraer el acto.

## CONCLUSIONES

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS:

- ◆ CERVANTES ANAYA, Dante. **Manual De Derecho Administrativo**. Ed. Rodhas. 2003
- ◆ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA
- ◆ MOSCOSO TORRES, Víctor Júber. **Manual Instructivo de Derecho Administrativo I**. Perú: Talleres Gráficos de la UIGV, 2003.
- ◆ MORON URBINA, Juan Carlos. **Comentarios A La Ley Del Procedimiento Administrativo General**. Perú: Gaceta Jurídica. 2001.
- ◆ PATRON FAURA, Pedro, PATRON BEDOYA, Pedro. **Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú**. Perú: editora jurídica Grijley, 2004.
- ◆ LEY 27444. **Ley Del Procedimiento Administrativo General**.

CERVANTES ANAYA, DANTE. Manual De Derecho Administrativo. Ed. Rodhas. 2003.

VICTOR JUBES MOSCOSO TORRES. Manual de Derecho Administrativo. UIGV. Pág. 162

Ibidem. Pág. 162.

PATRON FAURA, Pedro / PATRON BEDOYA, Pedro. Derecho administrativo y Administración Pública en el Perú.

Ley 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Art. 1, num. 1.1

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Pág. 328.

CERVANTES ANAYA, DANTE. Manual De Derecho Administrativo. Ed. Rodhas. 2003.

CERVANTES ANAYA, DANTE. Manual De Derecho Administrativo. Ed. Rodhas. 2003. Pág. 206 – 207.

MORON URBINA, Juan Carlos. COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Pág. 69 – 74.

Ibidem. Pág. 69 – 70.

CERVANTES ANAYA, DANTE. Manual De Derecho Administrativo. Ed. Rodhas. 2003. Pág. 208 – 211.

CERVANTES ANAYA, DANTE. Manual De Derecho Administrativo. Ed. Rodhas. 2003. Pág. 212 – 214.

MORON URBINA, Juan Carlos. COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO

ADMINISTRATIVO GENERAL. Pág. 69 – 74.

CERVANTES ANAYA DANTE. Manual De Derecho Administrativo. Ed. Rodhas. 2003. Pág. 219 – 220.

MORON URBINA, Juan Carlos. COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Pág. 84 – 85.

Ibidem. Pág. 72 – 73.

CERVANTES ANAYA, DANTE. Manual De Derecho Administrativo. Ed. Rodhas. 2003. Pág. 214 – 215.

Ibidem. Pág. 219 – 220.

Ley 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Art. 4, num. 1.1

ENCICLOPEDIA JURIDCA OMEBA. Pág. 330 – 332.

Ibidem. Pág. 330 – 332.

Ibidem. Pág. 330 – 332.

CERVANTES ANAYA, DANTE. Manual De Derecho Administrativo. Ed. Rodhas. 2003. Pág. 231 – 235.

MORON URBINA, Juan Carlos. COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Pág. 92 – 93.

Ibidem. Pág. 96 – 97.

Ley 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Art. 14.

MORON URBINA, Juan Carlos. COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Pág. 101 – 107.

30