

ACTO ADMINISTRATIVO


ESCUELA DE ABOGADOS
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL

Concepto

Declaración de voluntad emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en ejercicio de función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros.

Clasificaciones

- ❑ Favorables o de gravamen (según incidan positiva o negativamente sobre la esfera de derechos de los terceros - subsidio, sanción)
- ❑ Generales o particulares (conforme afecten a uno o una pluralidad de individuos)
- ❑ Abstractos o concretos (según tengan un contenido normativo o un efecto jurídico directo)

Elementos Esenciales.

- (La voluntad como presupuesto)
- Competencia
- Causa
- Objeto
- Procedimiento
- Motivación
- Finalidad

Ley N° 19549: ARTÍCULO 7.

Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes:

- a)** ser dictado por autoridad competente.
- b)** deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable.
- c)** el objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos.
- d)** antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considerase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos.

e) deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo.

f) habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente.

ELEMENTOS EN EL DLPABA

ARTÍCULO 103: Los actos administrativos se producirán por el órgano competente mediante el procedimiento que en su caso estuviere establecido.

El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y será adecuado a los fines de aquellos.

COMPETENCIA

Es el conjunto de poderes, facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico le atribuye a un órgano o ente estatal, en razón de la materia, del territorio, del tiempo y del grado.
Vicio: Exceso de poder

CARACTERES DE LA COMPETENCIA.

- Obligatoriedad
- Improrrogabilidad
- Irrenunciabilidad

Las excepciones a la improrrogabilidad son la sustitución, la delegación y la avocación (ART 59 DLPABA. Sólo Adm. central).

DECRETO-LEY N° 7647/70: ARTÍCULO 3°

La competencia de los órganos de la Administración Pública se determinará por la Constitución de la Provincia, las leyes orgánicas administrativas y los reglamentos que dicten el Poder Ejecutivo y las entidades autárquicas. La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las leyes.

ORDENANZA GENERAL N° 267: ARTÍCULO 3°

La competencia de los órganos de la Municipalidad se determinará por la Constitución de la Provincia, la Ley Orgánica de las Municipalidades y las ordenanzas y decretos que se dicten en su consecuencia. La competencia es irrenunciable, y se ejercerá precisamente por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las leyes.

CAUSA

Está constituida por las circunstancias de hecho y de derecho, verificables, que motivan la emisión del acto administrativo.

Vicio: Falsedad de los hechos o el derecho invocado.

CAUSA: “Sociedad de Fomento Villa Las Tunas y Altos Talar c/ Municipalidad de Tigre s/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA”, en A y S 1985. SCBA causa B-48.763. “El requisito de la causa obliga a la Administración a demostrar los hechos en que se funda una decisión limitativa de derechos. Tal prueba debe ser anterior al dictado del acto y no es conducente la rendida en el transcurso del proceso judicial posterior”.

OBJETO

Es aquello en lo que el acto consiste, concretamente la decisión, certificación u opinión contenidas en la declaración de la administración.

Debe ser cierto, y física y jurídicamente posible; decidir sobre todas las cuestiones propuestas; y hasta involucrar cuestiones no propuestas (principio de la verdad material), previa audiencia del interesado.

Vicio: violación de la Ley.

Procedimiento.

Es el conjunto lógicamente encadenado de actuaciones preparatorias de la declaración de la administración.

Vicios:

- Inobservancia del debido procedimiento adjetivo
- Falta de Dictamen jurídico previo

ARTÍCULO 11: (Texto según Ley 14229) La parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante, tendrán acceso al expediente durante todo su trámite, pudiendo, a su cargo, copiar o fotocopiar todas sus partes. El pedido de vista podrá hacerse verbalmente y se concederá sin necesidad de resolución expresa al efecto, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la mesa de entradas o receptoría...

ARTÍCULO 56: Producida la prueba, se dará vista por el plazo de diez días al interesado, para que alegue sobre el mérito de la misma. Vencido el plazo sin que el interesado haya hecho uso de su derecho, podrá dársele por decaído prosiguiéndose el trámite.

DICTAMEN

ARTÍCULO 57: Sustanciadas las actuaciones, el órgano o ente que deba dictar resolución final o en su caso el ministro correspondiente, solicitará dictamen del Asesor General de Gobierno y dará vista al Fiscal de Estado cuando corresponda de acuerdo con su Ley Orgánica, luego de lo cual no se admitirán nuevas presentaciones.

MOTIVACIÓN

Es la exteriorización en el acto de la existencia de causa y finalidad.

Vicio: Ausencia o insuficiencia de motivación.

Dto. Ley N° 7647/70, ARTÍCULO 108

Todo acto administrativo final deberá ser motivado y contendrá una relación de hechos y fundamentos de derecho cuando:

- a) Decida sobre derechos subjetivos
- b) Resuelva recursos
- c) Se separe del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos

MOTIVACIÓN.

“PALLARDO, Hernán O. c/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES (IPS) s/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” SCBA 25/04/2007

“La obligación de motivar el acto administrativo, como modo de reconstrucción del iter lógico seguido por la autoridad para justificar una decisión de alcance particular que afecta situaciones subjetivas, a más de comportar una exigencia inherente a la racionalidad de la decisión, así como a la legalidad de su actuar, es también derivación del principio republicano de gobierno (art. 1 CN; art. 1 CPBA) y conforma una postulación con alcance prácticamente universal en el moderno Derecho Público.”

“SACOMANI, Eduardo O. c/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES (Ministerio de Salud) s/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” SCBA del 08/06/2005.-

“La motivación tiende a cumplir tres finalidades, a saber: que la administración, sometida al derecho en un régimen republicano, dé cuenta de sus decisiones; que estas puedan ser examinadas en su legitimidad por la justicia en caso de ser impugnadas; que el particular afectado pueda ejercer suficientemente su defensa”.-

“S.M.H. c/ BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES s/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA”. Del 30/08/2006.-

“la motivación persigue consolidar la vigencia del principio republicano, que impone a los órganos administrativos dar cuenta de sus actos, al tiempo que evita que se afecten los derechos de impugnación de los particulares alcanzados por la resolución y se impida la revisión judicial de la legitimidad y razonabilidad de tales actos. Debe exponer tanto las circunstancias fácticas consideradas por el órgano, como explicar las normas jurídicas que justifican la decisión (art. 108 Dec. 7647/70)”.

“SANCHEZ, Teófilo D. c/ MUNICIPALIDAD DE MORENO s/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA” – SCBA del 11/12/1986.-

“El vicio de falta de motivación atribuido al acto sancionatorio es equívoco, si lo que se cuestiona no es la falta de expresión de los antecedentes causales en el acto sino la existencia o inexistencia de ellos”.

FINALIDAD

Es el resultado al cual se orienta el acto, que debe ser adecuado al marco de las facultades del órgano emisor, no pudiendo perseguir otros fines encubiertos distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto.

Vicio:

- Desviación de poder.
- Irrazonabilidad (falta de proporción objeto-fin).

¿Cómo se expresa la voluntad de la administración?

FORMA

Es el conjunto de requisitos que deben observarse para el dictado de un acto administrativo, o posteriormente para que adquiera eficacia.

Según la LNPA (Ley N° 19.549), el acto debe manifestarse expresamente y por escrito, indicando lugar y fecha en que se dicta, y con la firma de la autoridad emisora. Sólo excepcionalmente se puede usar una forma distinta (art. 8°).

Dec. Ley N° 7647/70, ARTÍCULO 104

Los actos administrativos se producirán o consignarán por escrito cuando su naturaleza o circunstancias no exijan o permitan otra forma más adecuada de expresión y constancia.

En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia en forma verbal, y no se trate de resoluciones, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el órgano inferior que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de que procede, mediante la fórmula “Por orden de ...”.

Dec. Ley N° 7647/70, ARTÍCULO 105

Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones, licencias, podrán redactarse en un único documento que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen cada uno de los actos.

SILENCIO... acto tácito?

ARTÍCULO 79: Vencidos los plazos previstos por el artículo 77, inciso g), el interesado podrá solicitar pronto despacho y, transcurridos treinta días desde esta reclamación, se presumirá la existencia de resoluciones denegatoria.

ARTÍCULO 80: El incumplimiento injustificado de los términos o plazos previstos para el despacho de los asuntos administrativos, genera responsabilidad, imputable a los agentes directamente a cargo del trámite o diligencia y a los superiores jerárquicos obligados a su dirección y fiscalización. Según el caso, la gravedad o reiteración de la anomalía, serán aplicables las sanciones previstas en los respectivos estatutos del personal de la Administración Pública.

PUBLICIDAD DEL ACTO EN EL DLPABA

ARTÍCULO 62: Las notificaciones ordenadas en actuaciones administrativas deberán contener la pertinente motivación del acto y el texto íntegro de su parte resolutive, con la expresión de la carátula y numeración del expediente correspondiente.

ARTÍCULO 64: Se notificarán solamente las resoluciones de carácter definitivo, los emplazamientos, citaciones, apertura a prueba y las providencias que confieran vista o traslado o decidan alguna cuestión planteada por el interesado.

ARTÍCULO 67: Toda notificación que se hiciera en contravención de las normas prescriptas **será nula...**

PUBLICACIÓN

ARTÍCULO 112: Los actos de la Administración se publicarán en los casos y con las modalidades establecidas por las normas que les sean aplicables. Los actos administrativos que tengan por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos, y aquellos para los que no fuere exigible la notificación personal, no producirán efectos respecto de los mismos en tanto no sean publicados legalmente. La publicación se efectuará una vez terminado el procedimiento y será independiente de la que se hubiere efectuado con anterioridad a los fines de información pública.

FORMA

“Empresa Constructora Luís De Angelis e hijos SH c/ Municipalidad de Pila s/ Demanda Contencioso Administrativa”- SCBA causa B-61.279 del 16/10/2002.-

“Si bien es cierto que este tribunal ha considerado como a un acto administrativo al que aparece instrumentado en el medio por el que se pretende notificarlo, ello ha sido a condición de que cuente con los elementos esenciales, puesto que en una relación de derecho público, las formalidades y recaudos que debe reunir el mismo constituyen no solo un presupuesto de la juridicidad del obrar estatal sino una garantía del ciudadano. Y sobre esa base deben aplicarse e interpretarse las normas que las estatuyen. En este sentido, no queda satisfecha la exigencia referenciada si la determinación plasmada en la referida carta documento no contiene motivación alguna”.

CLÁUSULAS ACCIDENTALES O ACCESORIAS

Término o plazo

Es el lapso en el cual el acto comienza o termina de producir efectos jurídicos. Su cómputo se hace conforme las normas de derecho administrativo y sólo en ausencia de ellas se acude al Código Civil.

Condición

Es todo acontecimiento futuro e incierto al cual se subordina el comienzo (condición suspensiva) o cese (condición resolutoria) de los efectos jurídicos del acto.

DECRETO-LEY N° 7647/70, ARTÍCULO 68

Todos los plazos administrativos se cuentan por días hábiles salvo expresa disposición legal o habilitación y se computan a partir del día siguiente de la notificación. (en igual sentido, art. 68 de la Ordenanza General)

CARACTERES DEL ACTO

- Presunción de legitimidad.
- Ejecutoriedad.

Presunción de legitimidad

Implica la suposición de que el acto administrativo ha sido dictado con arreglo a derecho.

La CSJN, en el caso “Alcántara Díaz Colodero” (Fallos 319:1476) afirmó que “...en virtud de la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos, se presume que toda la actividad de la Administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente.”

Consecuencias

- No es necesaria declaración judicial de legitimidad de los actos administrativos.
- Ante un acto que no esté afectado de un vicio grave y manifiesto, es necesario alegar y probar la nulidad para quien la sostiene.
- El particular tiene que obedecer los actos administrativos.
- Entre dos interpretaciones posibles, se debe escoger la que favorezca la validez del acto.

Límite

Actos que adolezcan de vicios graves, que aparezcan de modo evidente, ostensible o notorio (CSJN caso “Pustelnik, Fallos 293:133).

Ejecutoriedad

Según Cassagne es “...la facultad atribuida por el ordenamiento a los órganos estatales que ejercen la función administrativa, para disponer *per se* la realización o el cumplimiento del acto administrativo, sin necesidad de acudir a la intervención de la justicia, empleando para ello, de ser necesario, procedimientos de ejecución coactiva.

Decreto - Ley N° 7647/70, ARTÍCULO 110

Los actos administrativos tienen la eficacia obligatoria propia de su ejecutividad y acuerdan la posibilidad de una acción directa coactiva como medio de asegurar su cumplimiento. Producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

Consecuencias

Por regla general, los recursos no suspenden la ejecución del acto, salvo que una norma expresamente preceptúe lo contrario (art. 12 LNPA).

DECRETO-LEY 7647/70, ARTÍCULO 98

La interposición del recurso tiene por efecto:...
Facultar a la Administración a suspender la ejecución del acto impugnado cuando el interés público lo aconseje o la petición del interesado invoque fundadamente perjuicio irreparable.”

Nulidad

Sanción legal que priva al acto viciado de sus efectos.

La invalidez del acto, como género, se da cuando aquél carece de alguno de sus elementos esenciales o bien padezcan algún vicio. La Gravedad del vicio determinará si el acto es nulo o anulable como especie. Ausencia del elemento o vicio grave, equivale a acto nulo (nulidad absoluta); vicio leve o “no fundamental”, acto anulable (nulidad relativa).

DECRETO 7647/70, ARTÍCULO 113

La autoridad administrativa podrá anular, revocar, modificar o sustituir de oficio sus propias resoluciones, antes de su notificación a los interesados. La anulación estará fundada en razones de legalidad, por vicios que afectan el acto administrativo, y la revocación, en circunstancias de oportunidad basadas en el interés público.

Características de las nulidades

- Absolutas.

- Debe ser anulado, aún en sede administrativa
- No puede ser saneado, subsanando el defecto o vicio.
- Los efectos de la declaración de nulidad deben ser retroactivos, ya que el acto es nulo desde su nacimiento.

- **Relativas.**

- Pueden ser saneados, subsanándose el defecto.
- En principio la invalidez es también retroactiva, salvo que por razones de seguridad jurídica se determine lo contrario.

Vías de hecho

Hutchinson la define como “...una irregularidad grosera cometida por la Administración contra el derecho de propiedad o contra una libertad pública.”

La LNPA las considera configuradas cuando se den:

- a)** Comportamientos materiales lesivos de derechos o garantías constitucionales.
- b)** Ejecución de actos estando pendiente algún recurso administrativo que implique la suspensión de los efectos del acto.

Dto. 7647/70, ARTÍCULO 109

La Administración Pública no iniciará ninguna actuación material que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirva de fundamento jurídico.