

ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

“LENGUAJE ADMINISTRATIVO”

La lengua es el resultado de la evolución de los distintos usos históricos, tanto orales como escritos, acuñados por los diferentes usuarios. En sus relaciones con los ciudadanos, la Administración del Estado ha recurrido preferentemente al código escrito, sobre todo para la formulación de sus normas y mandatos más permanentes. El resultado final es el uso que hoy conocemos como lenguaje administrativo. Es un tipo de lengua que participa de todas las características de la lengua común, salvo en el uso específico que hace del léxico, razón por la que se denomina también lenguaje de especialidad. Por consiguiente, podemos hablar de una lengua del Estado, fundamentalmente escrita, más rígida y estereotipada, frente a la lengua común en sus dos modalidades de código oral y código escrito, más dinámica y variable.

¿Qué es el Acto Administrativo?

El acto administrativo, como producto del ejercicio de la función administrativa, es uno de los medios fundamentales que utiliza el Estado para el cumplimiento de sus fines. Es la principal forma de exteriorización de la actividad estatal.

De allí que se sostuviera que tanto la actividad legislativa del Estado como la reglamentaria, fuera de los supuestos de los reglamentos de directa aplicación, necesitan de la inmediatez de la actividad administrativa, traducida en los actos, para instrumentarse en la realidad.

Sobre esta base reposa la importancia que reviste el régimen legal-jurisprudencial del acto administrativo en la provincia del Chaco, en la medida en que cada una de estas manifestaciones externas de voluntad administrativa incide sobre la esfera jurídica de derechos alcanzados por la declaración.

Para ello individualizaremos su concepto, elementos y caracteres, y a partir de la óptica proporcionada, analizaremos las particularidades que exhibe el régimen de revisión, suspensión y extinción, tanto en sede administrativa como judicial.

Concepto:

Ley Provincial N° 179-A “Código de Procedimiento Administrativo” (antes L. 1140/72) regula el procedimiento administrativo en la provincia del Chaco. En el capítulo XVII "De los actos administrativos", abarcado por los artículos 114 a 133, se norma lo relativo a los elementos del acto. Respecto al concepto, al igual que ocurre con la legislación nacional (Ley N° 19549), la L. 179-A no contiene un concepto de acto administrativo.

No obstante, en una aproximación inicial, resulta importante destacar que la Administración Pública Provincial, centralizada o descentralizada, en la doctrina administrativista, adopto la definición de Julio Rodolfo Comadira, quien enseña que “...EL ACTO ADMINISTRATIVO ES UNA DECLARACIÓN EMITIDA POR UN ÓRGANO ESTATAL, O UN ENTE PÚBLICO NO ESTATAL, EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, BAJO UN RÉGIMEN JURÍDICO EXORBITANTE, PRODUCTORA DE EFECTOS JURÍDICOS DIRECTOS E INDIVIDUALES RESPECTO DE TERCEROS...”

Desde esta atalaya, y sin perjuicio de los matices propios de cada definición, podemos concluir que habrá acto administrativo en tanto en cuanto exista una declaración emitida en ejercicio de función administrativa y productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de los administrados.

Tipos de actos administrativos:

Los actos administrativos se clasifican, según la segmentación en los siguientes criterios:

- **CONFORME A SU NATURALEZA:** Tomando en cuenta la voluntad de quien realiza el acto administrativo, puede hablarse de actos jurídicos (si modifica la ley o causa un efecto sobre lo

que ésta regula) o de actos materiales o de ejecución (si ejecuta atribuciones no jurídicas de la administración pública).

- **CONFORME A LAS VOLUNTADES QUE LO PERMITEN:** Tomando en cuenta los organismos responsables, podremos hablar de actos unilaterales (si sólo atañen a la institución que los emite), o actos plurilaterales (si expresan la voluntad de dos o más organismos públicos).

- **CONFORME A LA RELACIÓN ENTRE LA VOLUNTAD Y LA LEY:** Tomando en cuenta el modo en que se relación con la ley, los actos administrativos pueden ser obligatorios o vinculados (se debe acatar lo impuesto por la ley sin margen para las decisiones individuales), o bien pueden ser discrecionales (se permite cierto margen de decisión al afectado).

- **CONFORME A AL ÁREA DE SU ACCIONAR:** Tomando en cuenta este criterio podemos distinguir entre actos administrativos internos (regulan el funcionamiento interno de la ley en una administración) y actos administrativos externos (comprenden el modo en que el Estado ordena y controla los actos internos).

- **CONFORME A SU FINALIDAD:** Atendiendo a la razón por la cual se realicen, podemos hablar de actos administrativos preliminares (permiten o facilitan el accionar de la administración pública), actos administrativos de decisión (declaraciones unilaterales de voluntad donde se deja constancia de la modificación de una situación jurídica subjetiva y puntual), o actos administrativos de ejecución (aquellas que obligan al cumplimiento de las resoluciones tomadas).

- **CONFORME A QUIÉNES ESTÁ DESTINADO:** Tomando en cuenta sobre quiénes recae el acto administrativo, podemos distinguir entre aquellos de carácter general (cuando sus destinatarios no están determinados) y aquellos de carácter singular (dirigidos a un destinatario específico).

VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo debe ser emitido por un órgano competente. Ahora bien, para declarar la nulidad del acto administrativo - ya sea absoluta o relativa - es preciso distinguir la naturaleza del vicio. El vicio de incompetencia es denominado "exceso de poder", cuando el órgano actuante va más allá del círculo de sus atribuciones o potestades, excediéndolas. Al respecto sostiene Marienhoff que "...al menos en el ordenamiento jurídico argentino, el vicio de exceso de poder se relaciona a la "legitimidad" del acto y no a su "oportunidad": es un vicio de ilegitimidad, una forma de violación del orden jurídico positivo. La presunción de legitimidad, impide disponer una medida innovativa si no se la desvirtúa.

La descalificación efectuada mediante simple manifestación del administrado no constituye herramienta suficiente para admitir la suspensión de los efectos del acto, al menos hasta que se haya declarado judicialmente su ilegitimidad.

No proceden, por vía de principio, las medidas cautelares tendientes a obtener la suspensión de la ejecución de las leyes o actos administrativos atento a la presunción de validez que ostenta la actividad proveniente de los poderes públicos. No es posible calificar "prima facie" al acto cuestionado como ilegítimo o arbitrario pues no se advierte, en el marco del análisis provisional de las medidas cautelares, que la actuación de los demandados se hubiera apartado de las previsiones legales ni se hayan conculcado, en forma manifiesta, los derechos denunciados. El examen de la validez del acto administrativo supone siempre un juicio lógico jurídico de comparación entre el acto, sus elementos y las normas aplicables. Este juicio implica confrontar las exigencias impuestas por el ordenamiento, en cuanto a los elementos esenciales del acto, con la realidad del acto administrativo emitido. El principio de legalidad se expresa en la atribución a la Administración de potestades; la legalidad otorga facultades de actuación definiendo sus límites: apodera, habilita. Y sin la potestad otorgada le está vedada toda acción. Pero existe una distinción capital en la forma en que la potestad -la atribución- se realiza.

La ley puede determinar agotadoramente, todas y cada una de las condiciones de ejercicio de la potestad (lo cual es prácticamente imposible). O bien, otorgarla, establecer algunas condiciones, y dejar librado a la estimación subjetiva administrativa el resto de dichas condiciones, o la integración de los supuestos de hecho. Esta distinción no es otra que la que se da entre potestades regladas y discrecionales. Es inherente al ejercicio de la actividad administrativa que ésta sea desempeñada conforme a la ley, pues constituye una de las expresiones del poder público estatal, que tiene el deber de someterse a ella. En esa sujeción al orden jurídico radica una de las bases del estado de derecho, sin la cual no sería factible el logro de sus objetivos. La administración debe ser legal; si su actividad es ilegal, debe rectificarse, en primer término, por la propia Administración Pública, y a falta de ello, por el órgano jurisdiccional competente.

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO: Todo acto administrativo se compone de una serie de elementos que los distinguen de otros, y que son:

- **SUJETO:** El órgano específico que formula la declaración de voluntad en representación del Estado, siempre y cuando ello esté dentro de sus competencias según lo establecido en la Constitución.
- **COMPETENCIA:** La cantidad de poder que un ente posee dentro del concierto de los poderes públicos, y que lo faculta para llevar a cabo un acto administrativo, o no.
- **VOLUNTAD:** La intención objetiva o subjetiva con la cual se realiza el acto administrativo.
- **OBJETO:** Aquello sobre lo que recae el acto administrativo, y que debe ser cierto físicamente y posible jurídicamente.
- **MOTIVO:** El porqué del acto jurídico.
- **MÉRITO:** El grado de adecuación del acto administrativo respecto del principio de proporcionalidad de los medios y los fines.
- **FORMA:** La materialización en sí del acto administrativo, es decir, la formación externa del acto.

Ejemplos de actos administrativos Los actos administrativos pueden designar cargos públicos para diversos empleados. Pueden ser ejemplo de actos administrativos los siguientes:

- **Conceder o denegar jubilaciones a personas naturales.**
- **Designar para cargos públicos a empleados o solicitantes.**
- **Otorgar concesiones.**
- **Otorgar licencias.**

Nulidad de un acto administrativo: Se habla de nulidad en asuntos del acto administrativo cuando éste ocurre sin suficientes avales jurídicos que lo legitimen, o cuando contradice lo establecido en el ordenamiento jurídico.

En esos casos, un organismo del Estado puede declarar su nulidad, expresa o tácita, y puede cancelar en lo sucesivo sus efectos (nulidad irretroactiva) o revertir sus efectos hasta el día mismo de su celebración (nulidad retroactiva).

Por otro lado, la nulidad puede declararse de manera total o parcial, dependiendo del vicio original al que su existencia haya dado lugar.

Efectos de un acto administrativo: Los efectos específicos de los actos administrativos dependen en principio de lo establecido en el orden jurídico y de lo que el propio acto contemple. Así, los actos administrativos producen efectos jurídicos, que pueden ir desde conceder o revocar derechos, hasta revertir decisiones de otros organismos, exigir el cumplimiento de una conducta, etc.

Dichos efectos suelen ser inmediatos y el Estado será el encargado de velar por su cumplimiento.

Hecho administrativo y Acto administrativo: Las diferencias entre un hecho administrativo y un acto administrativo no siempre son evidentes. En principio, un acto administrativo es una declaración de voluntad de la administración pública. Crean y extinguen derechos, modifican el orden jurídico en la materia, y producen efectos jurídicos. Por ejemplo, otorgar una licitación a una empresa privada para que construya un Pabellón de alojamiento.

Por el contrario, un hecho administrativo es un hecho jurídico que tiene lugar sin voluntad de la administración, aunque sí produzcan efectos jurídicos respecto de ella. Un hecho jurídico es, como se sabe, algo que ocurre pero que tiene un impacto en la realidad jurídica de su competencia. Los hechos jurídicos tienen lugar al margen de la administración, aunque también tengan consecuencias jurídicas. Por ejemplo, la construcción en sí del puente pautado por la empresa.

Los órganos administrativos realizan “procedimientos administrativos,” ya sea de administración central o de organismos descentralizados del Estado. (Entes autárquicos, etc.) sólo se podría hablar de jurisdicción en sede administrativa.

ENTES AUTÁRQUICOS:

- Instituto del Deporte.
- Instituto de Cultura.
- Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos (In.S.S.Se.P.).
- Instituto Provincial para la Inclusión de Personas con Discapacidad (I.Pro.Di.Ch.).
- Lotería Chaqueña Administración Tributaria Provincial (A.T.P.).
- Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Viviendas (I.P.D.U.V.).
- Dirección de Vialidad Provincial (D.V.P.).
- Intervención Provincial del Puerto de Barranqueras.
- Administración Provincial del Agua (A.P.A.).
- Instituto de Colonización.
- Escuela de Gobierno.
- Instituto Provincial de Administración Pública.
- Policía de la Provincia.
- Servicio Penitenciario Provincial.

Las actuaciones administrativas se exteriorizan a través de documentos formales de decisión y gestión, producidos por funcionarios/as o agentes de la Administración Pública que hacen posible su comunicación tanto interna como externa.

Las Actuaciones Administrativas se clasifican en:

- Documentos que promueven una decisión.
- Documentos de decisión.
- Documentos Administrativos.
- Documentos Técnicos.

PROYECTO DE LEY: Texto escrito, producido por el Poder Ejecutivo, mediante el cual propone al Poder Legislativo la regulación de conductas en forma general, impersonal, abstracta y obligatoria.

MENSAJE: Es el texto escrito, producido y posteriormente remitido por el Poder Ejecutivo a la Legislatura, con el objeto de detallar los fundamentos, relacionados con la proposición de sanción de un proyecto de ley o la solicitud del acuerdo correspondiente para la designación de determinados funcionarios.

**DOCUMENTOS QUE PROMUEVEN
UNA DECISIÓN**

DECRETO: Dictado por el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades.

RESOLUCIÓN: Dictada por Ministros, titulares de Organismos de la Constitución, Secretarios de la Gobernación, Asesor General de Gobierno, Titulares de Organismos Autárquicos y/o Descentralizados y Subsecretarios, todos ellos en uso de atribuciones propias o de aquellas que les hubieren sido delegadas.

DISPOSICIÓN: Dictada por funcionarios con jerarquía equivalente a Directores Provinciales o Generales, y Directores.

DOCUMENTOS DE DECISIÓN

Son actos administrativos escritos, unilaterales, de carácter general o individual, que expresan una declaración de voluntad, y que producen efectos jurídicos dentro y fuera de la administración. Reciben distintas denominaciones según el funcionario que los dicte.

DOCUMENTOS DE JUICIO: Textos que contienen una declaración de un órgano administrativo, entidad pública o persona física o jurídica, sobre asuntos de hecho o de derecho, cuyo objetivo es proporcionar a los órganos competentes datos, valoraciones y opiniones necesarias para la formación de un juicio y la adopción de decisiones.

Se clasifican en: **DICTAMEN:** Texto que expresa la opinión de un órgano de consulta interno o externo a la dependencia, con la finalidad de orientar a la autoridad que debe resolver un asunto de carácter legal o contable, basándose en las normas vigentes y en la jurisprudencia.

INFORME TÉCNICO: Documento de índole técnico profesional realizado por un funcionario/a o un equipo de un área determinada, con el objeto de ofrecer datos y opiniones fundadas sobre un asunto de su competencia. Se elabora a pedido de autoridad competente. Convenio: Acto de declaración que consiste en un acuerdo de voluntades entre un organismo estatal en ejercicio de la función administrativa y otro/s organismo/s estatales o tercero/s, para satisfacer necesidades públicas.

DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS:

Son las diversas comunicaciones propias de la dinámica administrativa.

FORMALIDADES:

Formas de instrumentación y publicidad.

Así como en el procedimiento o trámite administrativo existe el principio del informalismo a favor del administrado, en materia de acto administrativo cabe postular que la regla son las formalidades del acto, en el sentido de que ellas están concebidas como garantía del ciudadano y como tales deben ser aplicadas e interpretadas. No se trata, pues, de meras cuestiones de forma, sino de formalidades que deben ser cumplidas en resguardo de la legalidad. Son resguardos extrínsecos que establece el derecho para evitar las decisiones irreflexivas, precipitadas, insuficientemente estudiadas, a lo que se suman recientemente cada vez más y mejores recaudos intrínsecos que el acto debe satisfacer. Sería pues un grave error suponer que se pueda presumir el carácter accesorio de las formalidades.