

Objetivos Clases N° 29 y 30.

El Acto Administrativo.

Estas clases tiene por finalidad estudiar la teoría tradicional del acto administrativo.

Históricamente la atención doctrinal y jurisprudencial se ha centrado en el estudio del acto administrativo, enfocado, a su vez, desde la perspectiva del control por los tribunales. En la génesis del concepto de acto administrativo, influyó la visión judicialista del principio de legalidad que predomina tras la Revolución Francesa de 1789.

Un siglo después señalaba Otto Mayer que el Derecho Administrativo, en sus palabras, “está dominado por el concepto de acto administrativo”. Esta afirmación común en la literatura administrativa, lleva inevitablemente a la conclusión que lo realmente relevante es el acto administrativo terminal. De esta manera, desde el origen revolucionario del Derecho Administrativo, la condición del acto determinó el resto de la literatura y la construcción de la dogmática administrativa, teniendo un efecto directo sobre la cuestión del contencioso administrativo. Por esta razón, se afirma que la teoría del acto administrativo se ha construido para delimitar el objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa, facilitando de esta manera el control judicial de la actividad administrativa jurídicamente relevante. En el mismo se indica que en los ordenamientos montados sobre el sistema francés, el acto administrativo es considerado como un simple elemento objetivo del sistema contencioso, un puro artificio pragmático utilizado para la delimitación competencial de un ámbito jurisdiccional especializado.

En Chile a finales del siglo XIX, la teoría ha tratado de encontrar un criterio que sea útil a la discusión del acto administrativo, discusión que no avanzó mucho desde el punto de vista conceptual, pero que sirvió en parte para explicar el debate tras los efectos de la irregularidad del acto.

Así, la influencia de la figura del acto administrativo terminal, como institución central de la formación histórica del Derecho Administrativo, ha provocado que instituciones como el procedimiento administrativo sea mirado a través de sus lentes (perspectiva estática).

La Ley N° 19.880, definió por primera el acto administrativo, y dispone que estos son las “decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos”, para luego precisar que “se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública” (artículo 3°).

Esta forma de definir el acto, supone:

(a) Para la Ley de Procedimiento Administrativo sólo existe acto administrativo cuando se decide, es decir, cuando se adopta una resolución sobre una cuestión o un asunto determinado. Sin embargo, también adquiere tal calidad cuando la autoridad administrativa expresa declaraciones de juicio, conocimiento o constancia.

(b) El acto administrativo sólo puede abarcar las decisiones de la administración que se expresan o se deben expresar por escrito. En otros términos, para la Ley de Procedimiento no constituye acto administrativo las ejecuciones materiales.

(c) Para la jurisprudencia administrativa estas decisiones deben ser unilaterales, de manera que no es posible que un acto administrativo tenga un medio o forma de terminación convencional, salvo los casos de contratos administrativos.

(d) Esto implica que el acto es una decisión formal, es decir, sometida a un conjunto de ritualidades en su elaboración y una manifestación externa en contenido.

(e) Sólo dictan actos administrativos los órganos de la Administración del Estado. La Ley de Procedimiento expresamente establece quienes son esos órganos (artículo 2º). Los que no se encuentran en este ámbito orgánico no dictan actos administrativos, por ejemplo las Corporaciones de Derecho Privado en las cuales el Estado tiene participación.

(f) El acto administrativo regulado por el procedimiento administrativo, constituye decisiones que corresponden al ejercicio de potestades públicas encomendadas por la ley al órgano respectivo, es decir, el conjunto de facultades y atribuciones que la ley le encomienda a la administración para el cumplimiento de su finalidad estatal. De este modo, no puede haber acto administrativo sin norma específica que lo autorice y lo prevea, es decir, sin una habilitación positiva previa del ordenamiento jurídico.

(g) El acto administrativo puede ser de general o particular aplicación, de carácter normativo o resolutivo particular, en aplicación de una potestad reglada o discrecional.

(h) Uno de los aspectos centrales del informe objeto de consulta tiene que ver con la aplicación de las normas de revisión de oficio de los actos de la administración hoy regulados en la Ley de Procedimiento Administrativo, y antes reconocidos sistemáticamente por la doctrina y la jurisprudencia administrativa.

Otro tema de interés en la teoría del acto administrativo es la revisión. La revisión de un acto administrativo es un privilegio del cual está investida la

Administración que supone la potestad de volver sobre sus propios actos, a fin de verificar la oportunidad y conformidad con el ordenamiento jurídico, o bien con los intereses públicos detrás de una decisión administrativa.

La revisión de los actos y disposiciones de la Administración constituye una manifestación de las potestades en que se traducen los privilegios característicos del régimen administrativo. Estamos en presencia de la autotutela o autodefensa administrativa. Esto supone que la prerrogativa no se limita sólo a la revisión de oficio, manifestación de la autotutela fiscalizadora, sino que ha de considerarse también la potestad de revisión de los actos a instancia de los ciudadanos (vía recurso administrativo) o a requerimiento de otra autoridad pública.

Si la Administración unilateralmente o de manera motivada decide dar lugar a la revisión de un acto administrativo, por implicar esto una nueva decisión final, la autoridad quedará sujeta a los cauces del procedimiento administrativo. Por esta razón es adecuado hablar de un procedimiento de revisión como un procedimiento cualificado por su finalidad: presupone un acto o disposición previos y su objetivo específico es, precisamente, decidir su mantenimiento, modificación o privación de efectos.

Las potestades de revisión de oficio son unánimemente reconocidas en el Derecho Administrativo comparado y en el Derecho Chileno desde inicios de los años 60, teniendo diversas fuentes regulatorias y asociadas a diversas consecuencias normativas, de manera que no existen dos voces en señalar que las potestades de revisión, entre las cuales se encuentran la revocación e invalidación, constituyen parte del régimen jurídico común de los actos de la Administración.

En esta materia no es posible sino concluir que las regulaciones dispuestas en torno a la revisión de oficio y específicamente en lo relativo a la revocación e invalidación en la Ley N° 19.880, no son sino el reconocimiento de lo señalado por la doctrina y la jurisprudencia administrativa desde antiguo.

La clases 29 y 30 explicarán el concepto del acto administrativo, su clasificación y elementos, así como la discusión sobre la extinción del acto mediante la revocación, invalidación y nulidad de derecho público.