

Los estados procedimentales del acto administrativo

*Francisco Muñoz-Chacón**

I- Preámbulo

Normalmente en el ámbito jurídico y específicamente en el Derecho Administrativo, se utilizan una serie de conceptos relacionados con el acto administrativo, los que expresan una cualidad o estado procedimental de este tipo de acto jurídico de índole estatal.

Se pretende desarrollar, sin ánimo de agotar el tema, más que todo con un carácter identificador, las diversas denominaciones de un acto administrativo, dependiendo del estado procedimental en que se encuentre, o de sus cualidades, permitiendo de esta manera establecer sus características y diferencias conceptuales¹.

* Ex profesor de Derecho Administrativo, Colegio Académico de la UACA.

1. La intención no es establecer una clasificación más del acto administrativo, en la doctrina Podemos encontrar un sinnúmero de clasificaciones, dependiendo del criterio particular de cada autor y de los criterios de clasificación que utilice.

II- Desarrollo

No existe una definición legal de acto administrativo²; el ordenamiento jurídico lo presupone³ y a partir de sus características y con apoyo de la doctrina se ha deducido un concepto de acto administrativo⁴.

Hemos manifestado anteriormente⁵ que el acto administrativo⁶ no es más que el resultado del ejercicio concreto de una facultad genérica otorgada por el ordenamiento jurídico a la Administración Pública, el que requiere para su dictado *el cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia*⁷.

Precisamente el cumplimiento de los trámites sustanciales que requiere el acto administrativo para ser dictado, se concretan en la obligación de la Administración Pública de seguir un procedimiento administrativo⁸ por medio del cual se verifica el supuesto hipotético que condiciona su dictado⁹.

2. *"Éste es el instrumento típico a través del cual la Administración, en ejercicio de las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico, manda, prohíbe, autoriza, concede o deniega algo a los ciudadanos, crea relaciones jurídicas o adopta otras decisiones vinculantes"*, Gallego Anabitarte, Alfredo y Menéndez Rexach, Ángel. *Acto y Procedimiento Administrativo*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2001. ISBN 84-7248-860.8. pág. 22.
3. En tal sentido, vide Saborío, Rodolfo, quien manifiesta que *el "artículo 128 de la LGAP presupone el concepto de acto administrativo y, teniendo éste por dado, en los artículos siguientes se limita a establecer las características que deben reunir los elementos constitutivos del mismo. Por esta razón, debemos recurrir a la doctrina y a la LGAP en su globalidad para precisar el alcance que en nuestro ordenamiento debe tener la noción de acto administrativo."* *Eficacia e Invalidez del Acto Administrativo*. 2da Edición, San José, Ediciones Seinjusa, 1994. ISBN-9968-9713-3-2, pág. 23.
4. En términos similares, Dromi, José Roberto. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Editorial Astrea, 2da reimpresión, 1983, ISBN 950-008-05302, pág. 186.
5. En nuestro artículo "Acerca de la posibilidad jurídica de aclarar y/o adicionar un acto administrativo. A propósito de un defecto en el contenido del acto administrativo". Revista IVSTITIA, N° 199-200, Julio- Agosto 2003, pág. 4.
6. Sobre este tema, consúltese a Ortiz, Eduardo. "El Acto Administrativo", Tesis XVII, *Tesis de Derecho Administrativo*. Tomo II, San José, Editorial Stradtman, S.A., 2000, ISBN 9968-9855-2-X VOLUMEN 2, pág. 291-314.
7. Vid. artículo 129 de la Ley General de la Administración Pública (en adelante LGAP).
8. "[...] *el procedimiento administrativo es la serie, secuencia o sucesión de actos que, dirigida a la satisfacción directa e inmediata del bien común o interés público, constituye el elemento ordenador regulador y sistematizados del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado.*" Comadira, Julio R., *Derecho Administrativo, acto administrativo, procedimiento administrativo, otros estudios*. Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot, 1996, pág. 116.
9. *"El procedimiento administrativo se muestra, así, como un conjunto de formas jurídicas reguladas, cumplidas por y ante los órganos que tienen atribuido el ejercicio de la función"*

La decisión que emana de la Administración Pública, al cabo del procedimiento administrativo, se manifiesta en el dictado de un acto administrativo que contiene la manifestación final de voluntad de la Administración. Es el acto que pone fin al procedimiento administrativo, pronunciándose sobre todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, en los términos del artículo 132 LGAP¹⁰.

A este acto, la LGAP lo denomina "*acto final*" cuando, por ejemplo, establece que el procedimiento administrativo deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación o, en su caso, posteriores a la presentación de la demanda o petición del administrado (artículo 261) o cuando impone que el procedimiento ordinario será de observancia obligatoria cuando el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos (artículo 308)¹¹.

Tanto en doctrina¹², como en jurisprudencia¹³ se utiliza con un sentido equivalente al de acto final, la expresión *acto definitivo* para referirse al acto que pone fin al procedimiento administrativo.

administrativa, con el fin de preparar la emisión de actos que satisfacen directa e inmediatamente el bien común, en el marco del proceso administrativo." Comadira, Julio R., op. cit., pág. 117.

10. *"El procedimiento es, pu., un cauce necesario para la producción de actos administrativos, elevándose así a condición de validez de éstos (...).* García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo 1.* Madrid, Editorial Civitas, octava edición, 1997, ISBN 84-470-0946-7 (TOMO I), pág. 552
11. Utilizan también la expresión acto final entre otros, los artículos 319, 327, 344, 345 y 346, todos de la LGAP.
12. Gallego Anabitarte Alfredo y Menéndez Rexach, Angel, op. cit., pág. 73. Dromi, Roberto, op. cit., pág. 216.
13. *"Lo impugnado en el escrito de interposición no es, por otra parte, un acto de mero trámite. Estos son aquellos que tienen lugar antes de que se dicte la resolución final, aquellos que son presupuesto de la decisión final de la Administración y que tienen por objeto prepararla. Los actos con carácter definitivo, por el contrario, son los que le ponen término al proceso, aquellos que constituyen la manifestación final de la voluntad de la Administración. Se trata de los actos que deciden el procedimiento administrativo. —Debe recordarse, por otra parte, que el acto administrativo definitivo no es necesariamente el que resuelve la cuestión de fondo.- "Pues puede ser definitivo, poner fin al procedimiento, haberse realizado todos los trámites del mismo hasta la resolución, y en esta no pronunciarse sobre la cuestión de fondo por estimarse que se ha omitido algún requisito procedimental —como no haberse acreditado la representación, falta de presentación de cualquier otro documento esencial y previo, etc.: (Jesús González Pérez. Derecho procesal administrativo hispanoamericano., Bogotá, Temis, 1985, p. 175.1- En el presente caso, el reclamo de la actora se interpone entra la resolución que le pone término, de manera definitiva a la discusión en sede administrativa, razón por la cual no cabe catalogarla como acto de mero trámite."* Sala Primera, sentencia N° 31 de las 14:25 horas del 27 de marzo de 1996.

La denominación acto final también nos ayuda a distinguirlo de los actos preparatorios o de mero trámite, que son los que facilitan, preparan o instrumentalizan los actos definitivos o resolutorios, y que tienen lugar durante el procedimiento administrativo¹⁴.

La distinción, jurídicamente, cobra importancia puesto que, en principio, únicamente son recurribles los actos finales, siendo que los vicios propios de los actos preparatorios se impugnan conjuntamente con el acto final, salvo que aquellos sean, a su vez, actos con efecto propio, conforme dispone el artículo 163 LGAP¹⁵.

El principio de economía procesal aconseja concentrar la impugnación de todas las cuestiones que el interesado considere que le perjudican injustamente en el recurso que se interponga frente a la resolución definitiva y no abrir la posibilidad de recurso aislado frente a actos de trámites (salvo casos excepcionales) cuya influencia en la decisión definitiva todavía no puede determinarse¹⁶.

El acto final es recurrible mediante los recursos administrativos ordinarios que prevé la LGAP-recurso de revocatoria y apelación-e impugnables en la vía contenciosa administrativa, una vez agotada la vía administrativa".

14. Vid. supra nota.

15. Dentro del procedimiento ordinario previsto en la LGAP, únicamente son recurribles el acto de inicio del procedimiento, el que deniega la comparecencia oral y cualquier prueba y el acto final, según el artículo 345.

16. Gallego Anabitarte Alfredo y Menéndez Rexach, Angel, op. cit., pág. 75.

17. Mediante Voto 3669-2006 de las 15 horas del 15 de marzo de 2006, la Sala Constitucional, declaró inconstitucional el requisito preceptivo de agotamiento de la vía administrativa como presupuesto de admisibilidad de la vía contenciosa administrativa. Se sostiene en el voto de referencia que imponer como requisito de admisibilidad de la vía contenciosa administrativa, el agotamiento preceptivo de la vía administrativa, atenta contra los derechos fundamentales que están incluso por encima de los privilegios de la Administración Pública, que el agotamiento de la vía administrativa contradice el precepto de justicia pronta y cumplida, aunado al hecho que la lentitud del procedimiento administrativo es una denegación de justicia, la asimetría de privilegios y derechos entre Administración Pública y Administrados no tiene fundamento alguno, debe quedar a criterio del administrado determinar si opta por agotar la vía administrativa, que el carácter facultativo del agotamiento de la vía administrativa no es ajeno a nuestra realidad, se sostiene además que el voto dignifica al ser Humano· reduce costos al reducir plazos y finalmente que la Administración constituye un sujeto más de derecho cuya conducta es enteramente justiciable.

El acto administrativo final, por imperativo del propio ordenamiento jurídico, requiere a su vez ser un acto administrativo válido", es decir, que sea conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico o, en otras palabras, que ha sido dictado en forma perfecta por reunir los requisitos que el mismo ordenamiento jurídico requiere.

Evidentemente no se trata de una mera expresión terminológica, puesto que sobre la validez o invalidez del acto administrativo se ha construido todo el sistema del proceso contencioso administrativo y la sujeción de la Administración Pública al Principio de Legalidad; se manifiesta en el deber de ajustar su conducta a los cánones que le impone el orden jurídico.

Dispone el artículo 128 LGAP que será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta¹⁹.

Dictado el acto administrativo final, se requiere a su vez que adquiera eficacia, por lo que se utiliza la expresión acto administrativo eficaz, para designar el acto administrativo que una vez cumplidos los requisitos de eficacia surte efectos jurídicos. Requisitos que son externos al acto administrativo y que no guardan relación con su validez²⁰. Generalmente tales requisitos se refieren a la comunicación del acto administrativo a sus destinatarios, pero

18. Marienhoff nos advierte que "la validez del acto administrativo depende del cumplimiento de ciertos requisitos esenciales, tales requisitos concrétese en los elementos de dicho acto, los cuales deben concurrir simultáneamente en la forma requerida por el ordenamiento jurídico. Estando reunidos dichos elementos en la forma expresada, el acto administrativo es perfecto: válido y eficaz. De modo que los elementos del acto administrativo son los requisitos que deben concurrir simultáneamente para la plena validez y eficacia del acto en cuestión". Marienhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot, Tomo 11, 19%, pág. 273.

19. Rodolfo Saborío formula una aceptada crítica a la mención que realiza el artículo 128 citado, en cuanto condiciona la validez del acto administrativo a su conformidad, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta, sosteniendo que tal remisión es contraria a otras normas contenidas en la propia LGAP y la posición de la doctrina dominante, op. cit., pág. 30

20. Nos advierte Rodolfo Saborío que "Es necesario aclarar que los requisitos condicionantes de la eficacia no hacen relación a los elementos constitutivos del acto, que configuran más bien su validez, sino a otras circunstancias tales como la comunicación, la aprobación, la autorización etc." Op. cit. pág. 37-

además, puede contar con requisitos adicionales tales como publicación²¹, condiciones, términos o modos.²²

Para ser impugnabile, administrativa o jurisdiccionalmente, se requiere que el acto sea eficaz, en los términos del artículo 141 LGAP. El artículo 334 LGAP dispone que: "*Es requisito de eficacia del acto administrativo su debida comunicación al administrado, para que sea oponible a éste.*"

Debe manifestarse que la eficacia del acto administrativo está condicionada normalmente a la comunicación del acto a sus destinatarios; pues bien, dicha comunicación se logra de dos maneras: notificación o publicación.

Se comunican por publicación los actos generales y por notificación los concretos -artículo 240 LGAP-; sin embargo, cuando se ignore o esté equivocado el lugar para notificaciones al interesado por culpa de este, deberá comunicársele el acto por publicación, en cuyo caso la comunicación se tendrá por hecha cinco días después de esta última (artículo 242 LGAP).

Avanzando en la exposición, nos encontramos con la expresión *acto administrativo firme*, que está referido a aquel acto administrativo que, una vez resueltos los recursos administrativos interpuestos contra él, o habiendo transcurrido el plazo para su impugnación, no fue recurrido en tiempo y forma, adquiriendo la condición de firme²³.

Tal condición denota únicamente un estado procedimental, pero sin la connotación y los efectos que sí tiene en la vía judicial., puesto que no es requisito de ejecución de un acto administrativo,

21. Por ejemplo, el artículo 34 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios

22. Públicos, N° 7593, establece como requisito de eficacia de las resoluciones que fijen variaciones de tarifas y precios, su publicación en el diario oficial *La Gaceta*.

23. Ver en este sentido, los artículos 140 y 145 de la Ley General de la Administración Pública.

24. Como ya se indicó, la Sala Constitucional declaró inconstitucional el agotamiento de la vía administrativa como requisito de admisibilidad de la acción contenciosa administrativa. El artículo 31 del Código Procesal Contencioso Administrativo, que empezó, a regir el 1º de enero de 2008, dispone que el agotamiento de la vía administrativa será facultativo, salvo para lo dispuesto en los artículos 173 y 182 de la Constitución Política.

25. En cuanto a los efectos suspensivos del recurso de apelación en contra de la sentencia, ver los artículos 563 y 568 del Código Procesal Civil.

como sí sucede con la sentencia dictada por el juez, que este haya adquirido la condición de firme, dado que el acto administrativo puede y debe ser ejecutado desde que adquiere eficacia²⁵, sin necesidad de esperar a que adquiera firmeza.

Dispone el artículo 148 LGAP:

Los recursos administrativos no tendrán efecto suspensivo de la ejecución, pero el servidor que dictó el acto, su superior jerárquico o la autoridad que decide el recurso podrán suspender la ejecución cuando la misma pueda causar perjuicios graves o de imposible reparación.

Por lo que la firmeza de un acto administrativo en esencia refleja la condición de inimpugnable al menos en la vía administrativa, por haber sido resueltos los recursos que cabían contra el acto, o por no haber sido recurrido en tiempo y forma.

Finalmente, se cuenta con la expresión *acto administrativo consentido*, que expresa el estado de un acto que al no haber sido recurrido en tiempo y forma por medio de los recursos administrativos procedentes, fue consentido tácitamente por el administrado a quien va dirigido. Teniendo como efecto procesal que la acción contenciosa administrativa tendente a su anulación resulta inadmisibile, convirtiéndose así en inimpugnable, en los términos del artículo 21 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Como ya se ha indicado, mediante Voto 3669-2006 de las 15 horas del 15 de mayo de 2006, de la Sala Constitucional, se declaró inconstitucional el inciso a) del párrafo 1° del artículo 21, al preceptuar que no será admisible la acción contencioso

25. En tanto sea válido o presuntamente válido, según el artículo 146 LGAP, por el cual la Administración tendrá potestad de ejecutar por sí, sin recurrir a los Tribunales, los actos administrativos eficaces, válidos o anulables, aun contra la voluntad o resistencia del obligado, sujeta a la responsabilidad que pudiera resultar.

26. *"La figura del acto consentido se da, cuando los actos no son recurridos en tiempo y forma o bien, sin que se utilicen en su contra, todos los medios de impugnación que ofrece el ordenamiento jurídico, convirtiéndose así, en inimpugnables y en razón de lo cual, la acción contenciosa administrativa en relación con ellos, se torna inadmisibile de conformidad con lo preceptuado en el ordinal 21.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, habida cuenta de que adquieren firmeza. Con el objeto de que no se presente esa situación, es necesario el agotamiento de la vía administrativa, como requisito sine qua non para dar cabida a la acción contenciosa administrativa. La citada Ley Reguladora en su numeral 31.2 establece, que ese trámite se entiende cumplido cuando se haga uso, en tiempo y forma, de todos los recursos administrativos que tuviere el negocio o bien, cuando la ley lo disponga expresamente."* Resolución N° 643 de las 12:00 horas del 10 de julio de 1992 del Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Segunda.

administrativa respecto de los actos tácitamente consentidos, de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (No. 3667 del 12 de marzo de 1966).

Hoy, en consecuencia, el concepto de acto consentido ha perdido toda relevancia práctica y procesal, quedando únicamente como una curiosidad histórica.

III- A manera de conclusión

Como podrá apreciarse, las diversas denominaciones con las cuales suele ser calificado un acto administrativo, que expresan una condición, cualidad o estado procedimental, no son contrapuestas entre sí, dado que, en un acto administrativo pueden concurrir diversas expresiones; así, por ejemplo, un acto administrativo final -que pone fin al procedimiento administrativo- es válido -si es conforme con el ordenamiento jurídico- resultando eficaz -una vez cumplidos los requisitos de eficacia- y resultar firme -al haberse resuelto los recursos interpuestos contra él o al no haber sido recurrido en tiempo y forma—, convirtiéndose de esta última forma en consentido —es decir inimpugnable²⁷.

27. Tomando en cuenta la advertencia hecha respecto al acto consentido.