

EL ACTO ADMINISTRATIVO DE EFECTOS GENERALES

Diego Martínez González¹

RESUMEN

¿Qué son los actos administrativos de efectos generales?, ¿Son diferentes los actos administrativos de efectos generales de los actos normativos?, para diferenciarlos se han aplicado varios criterios, entre los que están un criterio de la generalidad, otro criterio de la abstracción – concreción, un criterio formal, otro criterio teleológico o del fin y por último el criterio ordinamentalista.

El artículo concluye señalando que en efecto existen actos administrativos de efectos generales que no se incorporan al ordenamiento jurídico y que a diferencia de los actos normativos, se ejecutan en un caso concreto. Por otro lado, los actos normativos se ejecutan una y otra vez, en cada ocasión en que la conducta de las personas se inmiscuye en su presupuesto jurídico.

Los actos administrativos de efectos generales, siendo un tipo de actos administrativos, tienen sus mismos mecanismos de impugnación.

PALABRAS CLAVE:

Administración Pública, Acto Administrativo, Acto Normativo, Corte Constitucional, Constitución de la República, Legitimación Activa, Criterio Clásico de la Generalidad, Criterio de la Abstracción – Concreción, Criterio Formal, Criterio del Fin, Ordenamiento Jurídico, Acto Administrativo General, Acto Administrativo Singular, Potestad

¹ Abogado egresado de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

SUMARIO:

I.- Introducción.- II.- Un poco de historia.- III.- Criterio clásico de la generalidad.- IV.- Criterio de la abstracción - concreción.- V.- Críticas a los criterios anteriores.- VI.- Criterio Formal.- VII.- Criterio Teleológico o Criterio del Fin.- VIII.- Criterio Ordinamentalista.- IX.- El concepto de acto administrativo de efectos generales.- X.- Situaciones que diferencian un acto normativo de un acto administrativo.- XI.- Conclusiones.-

I.- Introducción.-

Cada vez que la administración pública manifiesta su voluntad, lo hace a través de actos administrativos, por ello decimos que el acto administrativo es la expresión de voluntad por excelencia de la administración.

Por otro lado, el acto normativo es una manifestación de voluntad excepcional de la administración que nace del ejercicio de una potestad legislativa material atribuida a un órgano del Estado específicamente determinado.²

En términos generales, la doctrina y la legislación distinguen al acto administrativo y al acto normativo por los efectos que producen los mismos. Por un lado, el acto administrativo produce efectos singulares, particulares o individuales y por otro, el acto normativo produce efectos generales.

Lo anterior, es ratificado por los artículos 65 y 80 del ERJAFE³ y también por Roberto Dromi, quien manifiesta en referencia al acto

² Entiéndase que las leyes en sentido material son normas generales, abstractas y permanentes destinadas a regular obligatoriamente un número indefinido de casos. Por ello los reglamentos y los actos normativos, son leyes en sentido material. Por otro lado, serán leyes en sentido formal únicamente aquellas emanadas del órgano legislativo del Estado, en nuestro caso de la Asamblea Nacional. (Carlos Mouchet y Ricardo Zorraquín Becú, Introducción al Derecho, p. 194)

³ Art. 65.- Acto administrativo.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.
Art. 80.- Acto normativo.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales, objetivos de forma directa.

administrativo que *“característica fundamental del acto es que produce efectos jurídicos subjetivos, concretos, de alcance sólo individual, a diferencia del reglamento, que produce efectos jurídicos generales.”*⁴ Y también, en referencia al reglamento señala que *“El reglamento es una norma jurídica de carácter general. Se diferencia del acto administrativo que produce, como ya hemos visto, efectos jurídicos subjetivos individuales... Los reglamentos son actos normativos. Este carácter normativo atañe a la esencia misma del reglamento. Ello produce efectos jurídicos generales...”*⁵

Teniendo en claro la diferencia entre los actos administrativos y los actos normativos, me sorprendió leer el artículo 436 numeral 4 de la nueva constitución de la República que señala entre las atribuciones de la Corte Constitucional una que le permite *“Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública...”*

De la lectura del artículo en referencia, me surgió la interrogante siguiente: ¿Si los actos administrativos tiene efectos individuales, singulares y particulares y los actos normativos tienen efectos generales? ¿Qué son los actos administrativos de efectos generales?

De más está decir que la respuesta no es nada sencilla. Mi primer intento fue creer que los Asambleístas de Montecristi, al hablar de actos administrativos de efectos generales, estaban refiriéndose a los actos normativos. No tardé nada en comprender que me equivocaba.

A continuación paso a analizar la historia y la definición de los actos administrativos de efectos generales y a establecer sus diferencias con los actos normativos.

II.- Un poco de historia.-

La idea de la existencia de los actos administrativos de efectos generales tiene su origen en Alemania: *“El descubrimiento doctrinal de esta idea arranca de THOMA, quien al estudiar las características de la orden de*

⁴ Roberto Dromi, Derecho Administrativo, p. 341

⁵ Roberto Dromi, Derecho Administrativo, p. 418

policía en el derecho de Baden advirtió la existencia de órdenes generales –esto es, dirigidas a una pluralidad de personas- que no tiene carácter normativo y que deben ser consideradas, en cambio, como auténticos actos administrativos... El ejemplo típico que se menciona en estos casos es el de la orden dada a los habitantes de una determinada calle en un día de nevada para que dejen limpias sus aceras.”⁶

Como se ve, la orden de policía para limpiar las aceras tenía efectos generales, pero no por eso tenía el carácter normativo, pues se trataba de un simple acto administrativo.

Por su parte, las discusiones sobre la diferencia entre los actos normativos y los actos administrativos de efectos generales surgieron en España alrededor de la década de los años 60, debido a la legitimación activa que se necesitaba para impugnar una u otra actuación de la administración. Mientras que la impugnación judicial de actos administrativos podía hacerla cualquier persona directamente afectada, la impugnación judicial de actos normativos o reglamentos podía ser únicamente efectuada por entidades colegiadas que demuestren un interés directo.⁷ A raíz de ello, en más de una ocasión el Tribunal Supremo español se abstuvo de conocer un recurso contencioso administrativo por supuesta falta de legitimación activa, pues al confundirse los conceptos de acto normativo con el de acto administrativo de efectos generales, se requería a quienes impugnaban un acto administrativo de efectos generales que cumplan con los requisitos de legitimación activa que establecía la legislación para quienes impugnaban actos normativos.⁸

Lo anterior generó en España profundos estudios sobre el tema para establecer un marco que diferencie de manera clara a los actos normativos de los actos administrativos de efectos generales.

⁶ Actos Administrativos Generales y Reglamentos – Lorenzo Martín - Retortillo, Jesús Levina Villa – Legitimación, Actos Administrativos Generales y Reglamentos

⁷ Actos Administrativos Generales y Reglamentos – Lorenzo Martín, p 227. “Están legitimados para impugnar un acto administrativo quienes tuvieren un interés directo en ello (art. 28. 1, a, LJ), mientras que para impugnar directamente una disposición de carácter general de la Administración Central sólo lo están, en la gran mayoría de los casos, las Entidades, Corporaciones e Instituciones representativas de intereses (art. 28, 1, b)”

⁸ *Ibidem*. Sentencia del Tribunal Suprema del 28 de septiembre de 1962

A continuación, hago un breve esbozo de los criterios de diferenciación entre los actos administrativos, tanto singulares como generales, y los actos normativos.

III.- Criterio clásico de la generalidad.-

Según este criterio, un acto es normativo si es general. La característica principal de la norma jurídica es la generalidad, por ello se destina a un grupo más o menos indeterminado de personas. De esta manera, este criterio no deja abierta la posibilidad a que existan normas jurídicas destinadas a personas individuales ni tampoco actos administrativos de naturaleza no normativa destinados a la generalidad de personas. En esa línea, toda disposición de carácter general será integrante del ordenamiento jurídico y el ordenamiento jurídico es general porque generales son los preceptos que lo componen. Así todo acto de la administración que contenga preceptos generales será un acto normativo o un reglamento, es decir que, acto normativo y acto administrativo de efectos generales, para este criterio, son la misma cosa.

Tómese en cuenta que este fue el criterio que utilizaba el Tribunal Supremo Español que originó profundas confusiones y originó que dicho tribunal no resuelva sobre determinadas causas por supuesta falta de legitimación activa. Además, es el criterio de Roberto Dromi que expusimos en líneas anteriores.

IV.- Criterio de la abstracción - concreción.-

Este criterio, a diferencia del anterior se centra en el supuesto de hecho sobre el que versa el acto normativo o administrativo en cuestión. Por ejemplo, una actuación será concreta si el supuesto de hecho que se contempla es determinado y una actuación será abstracta si el supuesto de hecho es indeterminado. Para los autores de esta teoría, el acto normativo debe entenderse como la "regulación objetiva e impersonal de una determinada materia". En palabras de Jesús Levina Villa "*La norma jurídica se diferencia de todo otro tipo de actos por contener preceptos objetivos e impersonales, es decir, abstractos, no referidos a situaciones jurídicas o materias concretas*".

En este criterio, a diferencia del anterior, ya no tiene su fin en los destinatarios del acto, sino en la forma en que el precepto jurídico regula

tal o cual situación. De esta manera, si la regulación del precepto jurídico es objetiva e impersonal, es decir abstracta, tal precepto es una norma jurídica o acto normativo que integra el ordenamiento jurídico. Por otro lado, si el precepto jurídico regula una situación concreta, determinada, existente e individualizada estaremos ante un acto administrativo. De esta manera y según este criterio, el acto normativo regula una diversidad de situaciones abstractas que conllevarían a una pluralidad de casos posibles e indeterminados, mientras que el acto administrativo toma en consideración un solo caso concreto.

V.- Críticas a los criterios anteriores.-

Los criterios anteriormente expuestos han sido severamente criticados por la doctrina, pues los ordenamientos jurídicos están integrados por numerosas normas jurídicas particulares y concretas. Por ello, generalidad y abstracción son criterios deontológicos de la norma, es decir lo que deberían ser y no necesariamente lo que son. En esa línea Norberto Bobbio ha dicho que la generalidad y la abstracción *“no son caracteres de las normas como éstas son, sino como deberían ser para corresponder a la idea del derecho óptimo: en otras palabras, son características no de la norma jurídica en cuanto tal, sino de la norma justa, es decir, de la norma que cumple mejor que cualquier otra ciertos ideales de justicia, expresados en la aspiración a la imparcialidad, a la igualdad y a la certeza, consideradas como valores supremos.”*⁹

Como se ha demostrado los criterios antes expuestos han sido insuficientes para diferenciar a los actos normativos de los actos administrativos, pues la diferencia no está en los elementos intrínsecos a dicho tipo de actos, sino en elementos extrínsecos o formales.

VI.- Criterio Formal.-

Según el criterio formal, son actos normativos aquellos a los que el propio ordenamiento ha atribuido fuerza normativa por la forma en que han sido exteriorizados. Se entiende que este criterio va relacionado a la

⁹ BOBBIO, Per una classificazione degli imperativi giuridici, en «Scritti giuridici in memoria de Pielro Oalamandrei», vol. I, Padova, 1958, pág. 119; Tomado de “Jesús Levina Villa – Legitimación, Actos Administrativos Generales y Reglamentos p. 213

competencia de la autoridad para expedir tal o cual acto y al procedimiento de exteriorización del mismo.

En referencia a ello, existen autoridades a quienes el ordenamiento jurídico ha atribuido la competencia de crear actos normativos bajo determinado procedimiento y existen otras autoridades a quienes no se les ha atribuido dicha potestad.

Aunque el criterio formal en muchos de los casos resuelve el problema de la diferencia entre actos administrativos y actos normativos, es un criterio que no puede aplicarse en todos los casos, pues todas las autoridades que tienen competencia para expedir actos normativos, pueden también expedir actos administrativos y por otro lado, el procedimiento por el cual dichas autoridades exteriorizan uno u otro acto puede ser idéntica.

Tal caso puede darse, por citar un ejemplo, en los actos expedidos por el Presidente de la República, quien al dictar actos normativos y actos administrativos utiliza una idéntica forma de exteriorización.

VII.- Criterio Teleológico o Criterio del Fin.-

Este criterio se centra en observar el fin para el cual el legislador ha atribuido un poder determinado a un órgano administrativo y así establecer, la naturaleza normativa o no del acto general expedido.

Si en efecto la finalidad perseguida por el legislador consiste en que el órgano administrativo coopere con la integración del ordenamiento jurídico a través de sus actuaciones, entonces estaremos ante un acto normativo; si por el contrario, la finalidad del legislador al atribuir una potestad determinada a un órgano administrativo tiene por objeto su ejercicio a través de criterios de oportunidad y por lo tanto cambiantes y no permanentes, entonces estaremos ante un acto administrativo.

VIII.- Criterio Ordinamentalista.-

El criterio ordinamentalista es compartido por diversos autores modernos, entre los que se encuentran Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández y Agustín Bodillo.

Sostienen García de Enterría y Tomás Ramón Fernández que *“el acto administrativo, sea singular o general su círculo de destinatarios, se agota en su simple cumplimiento, se consume en éste; para un nuevo cumplimiento habrá que dictar eventualmente un nuevo acto (una nueva convocatoria, un nuevo anuncio de licitación o de información pública, una nueva orden general. En cambio, la norma ordinamental no se consume con su cumplimiento singular, antes bien se afirma, se consolida, se mantiene y es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos; sigue <ordenando> la vida social desde su superioridad”*¹⁰

Por su parte, Agustín Gordillo citando a Eduardo Ortiz, señala que *“el acto general tiene de común con el reglamento el sujeto indeterminado a que se dirige, pues va destinado a todo aquel que se encuentre en una determinada situación de hecho. Pero a diferencia del reglamento, tiene su motivo en un hecho concreto ya ocurrido y su fin es satisfacer una necesidad pública dentro de esa circunstancia, logrando un resultado único e irrepetible y no meramente regular la conducta.”*¹¹

Como bien señalan los autores antes citados, el criterio ordinalista se basa en que el acto normativo integra el ordenamiento y por ende es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos. A contrario sensu, el acto administrativo general se aplica a un hecho concreto y se consume con su cumplimiento singular.

Esta nueva diferenciación rompe esquemas con la que se concebía hasta hace poco, misma que tenía fundamento en la generalidad o particularidad de los destinatarios de los actos.

En referencia a ello, García de Enterría señala que *“es menester romper esa ecuación entre generalidad y normatividad”,* pues aunque *“los tópicos suelen resistir denodadamente a abandonar el campo, éste es, evidentemente, uno*

¹⁰ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo. p.185 y 186

¹¹ Eduardo Ortiz, Materia y objeto del contencioso administrativo; tomado de Agustín Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III p. 129

*de esos que a los juristas no nos sirve*¹². Por su parte, ha señalado García de Enterría que *“la correlación singular-general como expresión de la distinción actos-reglamentos parece haberse roto”*¹³.

IX.- El concepto de acto administrativo de efectos generales.-

Aunque no hubo oportunidad de definir el acto administrativo de efectos generales, su definición es fácil de deducir después de todo lo tratado.

Vale tomar en cuenta el criterio de ZAVALA EGAS para quién el acto administrativo de efectos generales es aquél que está direccionado a una pluralidad de personas que son indeterminadas. ZAVALA pone como ejemplo el acto de convocatoria de los aspirantes a llenar una vacante de juez.¹⁴

Por otro lado, un acto administrativo es “singular” cuando sus efectos son hacia una sola persona o un grupo determinado de personas.

Además, ZAVALA ratifica lo afirmado anteriormente en el sentido de que a diferencia del acto normativo, el acto administrativo de efectos generales se agota al momento de consumarse su fin; pero no se convierte en derecho objetivo o fuente de derecho ni se convierte en parte integrante del ordenamiento jurídico.

X.- Situaciones que diferencian un acto normativo de un acto administrativo.-

Existen diversas diferencias entre los actos normativos y los actos administrativos, trato de esbozar algunas de ellas a continuación:

¹² Eduardo García de Enterría, Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias p. 164

¹³ *Ibidem* 9.

¹⁴ Zavala Egas, Jorge – Derecho Administrativo Tomo I

- La administración puede anular de oficio en cualquier tiempo los actos normativos, sin embargo, la administración no puede anular de oficio los actos administrativos declarativos de derechos, pues éstos deben someterse al recurso de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- Los actos normativos ilegales son por regla general nulos de pleno derecho, y por otro lado, los actos administrativos ilegales son por regla general anulables.
- La potestad normativa sólo le corresponde a aquellos órganos a quienes la ley ha previsto específicamente, el poder de dictar actos es una cualidad general de toda la administración, es su modo normal de expresarse.
- Mientras el acto normativo crea derecho y se incorpora al ordenamiento, el acto administrativo es el resultado de la ejecución del derecho, es concreto, se consume o finaliza. Si se desea un nuevo cumplimiento, hay que dictar un nuevo acto.

XI.- Conclusiones.-

En efecto existen actos administrativos de efectos generales que deben ser concebidos como simples actos administrativos. Este tipo de actos son aquellos que se encuentran destinados a una pluralidad indeterminada de personas, pero no se incorporan al ordenamiento jurídico. Por su parte, los actos administrativos de efectos generales, al igual que los actos administrativos se ejecutan en un caso concreto. A diferencia de lo anterior, existen también actos normativos que se caracterizan por ejecutarse una y otra vez, en cada ocasión en que la conducta de las personas se inmiscuye en su presupuesto jurídico.

No puede utilizarse como criterio de diferenciación entre los actos administrativos y los actos normativos, la vieja idea de que los primeros tienen efectos particulares y los segundos tienen efectos generales, pues como se ha demostrado, existen normas destinadas a particulares y actos destinados a la generalidad.

EL ACTO ADMINISTRATIVO DE EFECTOS GENERALES

Los actos administrativos de efectos generales, siendo un tipo de actos administrativos, tienen sus mismos mecanismos de impugnación.

El artículo 436 numeral 4 de la Constitución de la República cuando se refiere a actos administrativos de efectos con efectos generales no se está refiriendo a actos normativos, sino a simples actos administrativos destinados a una pluralidad indeterminada de personas.¹⁵

¹⁵ La Constitución de la República en su artículo 436 numeral 4 señala entre las atribuciones de la Corte Constitucional una que le permite “Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública...”.