

Propuesta de una nueva interpretación del concepto de Acto Administrativo contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo General* **

Ramón A. Huapaya Tapia***

El autor realiza un estudio de la figura del acto administrativo abarcando sus orígenes doctrinales, los aspectos controvertidos de su concepción amplia, así como las implicancias de su concepción estricta en la normativa actual.

1. LIMINAR

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, ha señalado, con toda razón, que "(...) sobre el Derecho administrativo parece pesar una suerte de maldición histórica. De la misma manera que, según cuenta la Biblia, Yahvé castigó la soberbia de los constructores de la torre de Babel con la confusión de lenguas, todas las nociones fundamentales del Derecho administrativo parecen hallarse sumidas en un estado de vaguedad conceptual, de confusión irreductible. Así ocurre con el concepto de acto administrativo, una de las nociones capitales, sin duda, de esta rama del Derecho en torno y a partir de la cual comenzó a construirse históricamente"¹.

Precisamente, el concepto de acto administrativo tiene un estado de indefinición constante, debido fundamentalmente a dos causas, señaladas efectivamente por el estudioso español. De una parte, la disparidad teórica: el acto administrativo ha sido

objeto, a lo largo de los poco más de doscientos años de su historia, de diversas construcciones doctrinales difícilmente conciliables entre sí y, de otro lado, la impresionante variedad de las actividades que la Administración lleva a cabo, que hace muy difícil la construcción de un esquema doctrinal unitario que remita a un concepto genérico de las decisiones administrativas².

Lo anterior debe complementarse con el hecho de que entre nosotros ha calado bastante un concepto doctrinario muy amplio del acto administrativo, pese a que tenemos una definición legal que precisa lo que es acto administrativo³. Considero que ello se debe a que venimos importando interpretaciones conceptuales sobre el acto administrativo que se sustentan en textos clásicos españoles cuando no argentinos. El riesgo de hacer ello es que tales países no cuentan con una definición legislativa del acto administrativo, a diferencia nuestra. Por tanto, cabe preguntarse si es correcto interpretar nuestra Ley o al menos el ordenamiento legislativo del acto administrativo de acuerdo a lo que diga en tales

* Las opiniones que se señalan en el presente trabajo son hechas a título estrictamente personal y de ninguna manera vinculan y/o anticipan la opinión de las entidades para las cuales el autor presta sus servicios, sea en el sector público, o académicamente en el sector privado.

** Las expresiones que aquí se señalan constituyen una amplia reelaboración de algunas notas señaladas en la primera edición de mi *Tratado del Proceso Contencioso Administrativo* (Lima, Jurista Editores, 2006) sobre el acto administrativo. Sin embargo, aquí se ha añadido la bibliografía más reciente sobre el tema, y se han reelaborado, ordenado y actualizado para ser ofrecidas a publicación por la Revista de Derecho Administrativo, en su número especial sobre procedimiento administrativo.

*** Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad de Lima.

1 Cfr. SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Principios de Derecho Administrativo. Volumen II. Segunda edición. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 2000. p. 127

2 SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Ibid. p. 127. Esto último también ha sido reseñado por uno de los principales estudiosos del acto administrativo, BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones sobre el acto administrativo. 3ª ed. Editorial Civitas. Madrid, 2006.

3 Esto de las definiciones legales es algo bastante discutido en la metodología legislativa. Algunos señalan que no es necesario, y que las definiciones deben ser hechas por la jurisprudencia. Otros, por el contrario, reclaman las definiciones normativas. Así, en España, por ejemplo, un sector de la doctrina, orientado hacia el lado alemán pide la definición del acto administrativo en la norma, tal como lo hace la propia Ley de procedimiento administrativo alemana (artículo 35). Son muestra de ello, por ejemplo, Ramón PARADA y Raúl BOCANEGRA. El pedido de definición legislativa no es baladí: se hace para evitar un crecimiento desmesurado e innecesario del concepto del acto administrativo, elaborado jurisprudencialmente de una manera tan extensa que prácticamente es inútil. Por otro lado, otros estudiosos lo consideran innecesario y prefieren apoyar la opción de que la Ley de procedimiento administrativo no defina al acto administrativo. Pues dicho debate en nuestro medio es innecesario. La LPAG en su artículo 1º define qué es y qué no es acto administrativo. La cuestión radica en cómo interpretar dicha disposición normativa.

países. No es una expresión de chauvinismo, pero creo y sostendré en este trabajo que debemos interpretar nuestro concepto del acto administrativo a la luz de doctrina más renovada y que ya ha superado los debates de la falta de definición legislativa del acto administrativo.

Precisamente, uno de los grandes defectos teóricos que se ha impregnado en las diferentes concepciones del acto administrativo lo constituye la influencia de la visión impugnatoria o revisora del proceso contencioso administrativo (como "proceso hecho a un acto") en la construcción del concepto doctrinal del acto administrativo. Esto último se explica en la denominada "concepción revisora" del proceso contencioso-administrativo⁴, postura que propone que dicho proceso se centre exclusivamente en la "revisión de una decisión previa emitida por la Administración", siendo que dicho dogma de cuño francés⁵ irradió a las experiencias jurídicas italiana, española y en general a los ordenamientos europeos continentales y latinoamericanos, los cuales han optado en su mayoría, por no definir el concepto de acto administrativo. Por dicho motivo, tanto doctrinantes como la jurisprudencia, ante los peligros de denegación de justicia debido al dogma revisor, desarrollaron un concepto amplio o genérico del acto administrativo, a fin de lograr la plenitud de la revisión jurisdiccional de todas las decisiones administrativas, en la idea de no dejar resquicio libre de control jurisdiccional, razón por la cual se ensanchó innecesariamente el concepto de acto administrativo, concebido genéricamente como toda declaración de voluntad (explícita o tácita de la administración).

De esta manera, de la original concepción del acto administrativo como una medida decisoria (en la concepción de Otto MAYER y la doctrina alemana subsiguiente), esto es, de una declaración de voluntad decisoria en ejercicio de una potestad administrativa, se pasó a considerar también como actos administrativos a declaraciones de juicio, conocimiento o deseo, e inclusive a actos de incidencia general, ello con la finalidad de no dejar resquicio alguno de la actividad administrativa fuera del control jurisdiccional, con lo que necesariamente, en función de la búsqueda de mayores ámbitos de tutela se perdió de vista la finalidad esencial del acto administrativo, la cual es, a nuestro criterio (siguiendo las enseñanzas del destacado profesor de la Universidad de Ovie-

do, Raúl BOCANEGRA), *brindar estabilidad a las relaciones jurídicas constituidas por la Administración Pública en ejercicio de sus potestades, es decir, brindar estabilidad a las decisiones de la administración que constituyen, modifican o extinguen (esto es, regulan) los derechos, intereses y obligaciones de los ciudadanos en un caso concreto.*

Otro tema importante es lograr una definición de acto administrativo que calce adecuadamente con los conceptos que se tengan de la norma administrativa (los reglamentos, directivas e instrucciones) y del contrato administrativo, las cuales junto con el acto, son las denominadas formas jurídicas del sistema de actos jurídico-públicos señaladas correctamente por GALLEGO ANABITARTE⁶. Vale decir, tener un concepto de acto administrativo que sea preciso y claro, y a su vez tenga un valor para poder ser diferenciado de la norma y el contrato.

En función de lo expuesto, es preciso analizar las diferentes concepciones históricas del acto administrativo, para luego efectuar una deconstrucción y posterior reconstrucción de un concepto estricto del acto administrativo, desligado del gravamen impugnatorio que ha impregnado dicho concepto, e incidiendo netamente en la construcción (BOCANEGRA) que sostiene el denominado contenido "regulador" del acto administrativo como nota característica del referido concepto, para así poder sostener la tesis según la cual la LPAG contiene dos concepciones, una amplia y otra estricta del acto administrativo, en función de lo cual sostendremos que la noción amplia implica todo tipo de declaraciones jurídicas de voluntad con eficacia externa de la Administración, pero sólo algunas tendrán el carácter de resoluciones con contenido "regulador" de relaciones jurídicas-públicas, motivo por el cual cabría distinguir entre actos administrativos en sentido amplio y actos administrativos en sentido estricto. Estos últimos serían los únicos actos administrativos impugnables, que ponen fin a la instancia administrativa, y serían los más importantes dentro de la construcción teórica propuesta por la LPAG.

2. LOS DIVERSOS ORIGENES DOCTRINALES DE LA NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO

La doctrina nos informa que existen diversas concepciones del acto administrativo, las cuales denotan los términos de su evolución. Así, en forma breve,

4 Para críticas fulgurantes en contra de tal concepción errada del proceso contencioso-administrativo, véase, FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón: Jurisdicción administrativa revisora y tutela judicial efectiva. Editorial Civitas. Madrid, 1998.

5 La referencia es al Arret "Cadoi" del Consejo de Estado francés, desde el cual se concibió jurisprudencialmente la regla de la decisión previa como condición necesaria para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa, revisora siempre de un acto administrativo previo. Sobre dicho fallo, véase, LONG, Marceau, Prosper WEIL, Guy BRAIBANT, Pierre DELVOLVÉ y Bruno GENEVOIS: Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa francesa. Segunda edición en español. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá, 2009.

6 Cfr. GALLEGO ANABITARTE, Alfredo y MENENDEZ REXACH, Ángel: Acto y procedimiento... Op. Cit. pp. 21 y ss.

7 Sobre este tema, ahondar en MUÑOZ MACHADO, Santiago: La reserva de jurisdicción. Ediciones La Ley. Madrid, 1989.

8 Cfr. GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio: Los actos administrativos. Primera edición. Editorial Civitas, 1986. p. 47 y ss. Asimismo, véase, GARRIDO FALLA, Fernando: Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Décima edición. Editorial Tecnos. Madrid, 1989. pp. 375-376.

serían las siguientes:

a) Concepción procesalista

Esta concepción encuentra su origen en la experiencia francesa post-revolucionaria. Como consecuencia de la Ley de 16-24 de agosto de 1790, que estableció el principio de separación de autoridades judiciales y administrativas, en 1795 (específicamente el 16 de fructidor del año III), se prohibió a los tribunales el conocimiento de los *actes d'administration* o actos administrativos, cualquiera que sea su especie⁷. En tal sentido, la noción del acto administrativo tuvo un origen eminentemente procesalista: toda decisión de la administración emitida en uso de sus funciones quedaba excluida del control de los jueces ordinarios y confiada a los órganos de lo contencioso administrativo⁸.

b) Concepción judicialista

Esta fue la tesis de Otto MAYER, quien frente a la amplísima concepción procesal del acto administrativo como criterio delimitador de las competencias entre los tribunales ordinarios y los del contencioso-administrativo, propuso una definición del acto administrativo haciendo un símil entre la actividad del Poder Judicial y de la Administración. A la manera de la sentencia judicial, que usa un silogismo para la aplicación del derecho (Premisa mayor: la norma jurídica, Premisa menor: los hechos acaecidos en la realidad; se produce la subsunción de la premisa menor en la mayor y se tiene como consecuencia una sentencia), MAYER sostuvo que el acto por excelencia de la administración debía ser el acto administrativo, puesto que tanto éste como la sentencia, son pronunciamientos solemnes mediante los cuales se aplica autoritariamente la norma jurídica a un supuesto de hecho singular⁹. En dicho sentido, el estudioso alemán definió al acto administrativo en los términos siguientes: "(...) *acto administrativo: (es) una declaración de autoridad dictada por la Administración, que establece en el caso concreto*

lo que para el administrado es el Derecho"¹⁰. Este concepto, incide eminentemente en definir al acto sobre la base de un criterio subjetivo (acto de una autoridad administrativa) y en un concepto objetivo (la determinación de lo que es derecho en un caso concreto para el ciudadano).

Sin embargo, dicha tesis fue considerada como muy restrictiva a efectos de conceptualizar al acto administrativo, toda vez que redujo su espectro a un reducido campo de actuación: al de las decisiones de autoridad que ponían fin a un procedimiento administrativo (al igual que las sentencias que ponen fin al proceso). Más adelante veremos que esta crítica, fundamentalmente italiana, será importante dentro de la evolución y ensanchamiento ilimitado del concepto del acto administrativo, como se verá a continuación.

c) Concepción negocial del acto administrativo

La influencia de la escuela pandectística del derecho privado, desarrollada fundamentalmente en Alemania bajo los influjos de Bernhard WINDSCHEID, abarcó no solamente los campos del derecho privado, sino que también ejerció una *vis atractiva* sobre el derecho público. Esta influencia se notó en la doctrina de la primera mitad del siglo XX, la misma que forjó una teoría del acto administrativo con relación al concepto del negocio jurídico.

El elemento básico de esta definición "negocial", fue concebir al acto administrativo como una declaración productora de efectos jurídicos, **lo que conducía a generalizar un concepto amplio de acto administrativo, que engarza necesariamente con la totalidad de la actividad jurídica (formal) de la Administración**. Esta tesis fue así la adoptada, entre otros, por Guido ZANOBINI, quien definió al acto administrativo, como "*cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa*"¹¹.

9 Cfr. SANTAMARIA PASTOR, Juan Antonio: Op. Cit. pp. 128-129.

10 Cfr. MAYER, Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht*. Tomo I. Tercera edición. Duncker & Humblot, Leipzig – München, 1924. Empleo la traducción de dicho párrafo realizada por el profesor BOCANEGRA. Cfr.: BOCANEGRA, Raúl: Lección 5. La teoría general del acto administrativo. Anexo: Materiales complementarios de Lectura y Estudio. En: CANO CAMPOS, Tomás (Coordinador): *Lecciones y Materiales para el estudio del Derecho Administrativo*. Tomo III. La actividad de las Administraciones Públicas. Volumen I. La forma. Iustel. Madrid, 2009. p. 173. Preferimos emplear dicha traducción, mucho más fiel que la clásica que se emplea en nuestro medio, donde se emplea la traducción al español de la primera edición francesa de la obra de MAYER, de 1896. Cfr. MAYER, Otto: *Derecho Administrativo Alemán*. Tomo I. Parte General. Traducción de la primera edición francesa de la obra por Horacio Heredia y Ernesto Krotoschin. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1982. p. 126, donde se señala que "*El acto administrativo es un acto de autoridad que emana de la administración que determina frente al súbdito lo que para él debe ser de derecho en un caso concreto*".

11 ZANOBINI, Guido: *Corso di diritto amministrativo*. Vol. I. Dott. Antonino Giuffrè Editore. Milán, 1947. p. 187., citado por BOQUERA OLIVER, José María: *Estudios sobre el acto administrativo*. Primera edición. Editorial Civitas. Madrid, 1982. p. 24. Cabe referir que el criterio esbozado por ZANOBINI ha logrado tener una particular fortuna en el ámbito de la doctrina jurídica administrativa española, siendo seguido por la mayoría de autores. Al respecto, véase: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen I. Editorial Civitas. Madrid, 1999. p. 540 "*Acto administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria*"; GARRIDO FALLA, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*. Op. Cit. Volumen I. p. 384; MORELL OCAÑA, Luis: *Curso de Derecho Administrativo Volumen II*. Tercera edición. Editorial Aranzadi. Elcano, 1998. p. 191 "*El acto administrativo es una declaración de voluntad, conocimiento, deseo o juicio, emanada de un sujeto de la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa*"; GARCÍA TREVIJANO FOS, José Antonio: Los

Esta última concepción ha hecho singular fortuna, en la medida que propone un concepto amplio, que ejerce una suerte de *vis atractiva* respecto de todo el catálogo de las declaraciones de voluntad efectuadas por una Administración Pública. Sin embargo, como procederemos a apreciar en las líneas que siguen, esta idea amplia se ha formado con una intención clara: ampliar el espectro del concepto de acto administrativo con la finalidad de no dejar ninguna decisión administrativa fuera del control jurisdiccional. Sin embargo, dicha concepción en el afán de ganar amplitud, necesariamente pierde de vista el decisivo carácter regulador que es función esencial del acto administrativo: es decir, la función productora de efectos jurídicos en la esfera de los administrados, que tiene dicha institución jurídica.

3. LA CONCEPCIÓN DOMINANTE "CLÁSICA" DEL ACTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO DECLARACIÓN DE VOLUNTAD DESTINADA A LA PRODUCCIÓN DE EFECTOS JURÍDICOS

Como sosteníamos líneas arriba, desarrollada bajo el influjo de la denominada concepción "negocial" del acto administrativo, ha tenido singular fortuna la postura que siguiendo la propuesta de ZANOBINI, identifica al acto administrativo como una declaración de voluntad de una entidad de la Administración Pública dirigida a la producción de efectos jurídicos. Su utilidad radicó en la contribución a la uniformización de un concepto administrativo característicamente disímil, así como en el hecho de haber trasladado las categorías propias del negocio jurídico al acto administrativo, toda

vez que en función a esta concepción, se aplican al estudio del acto administrativo las categorías propias del negocio jurídico: así, los seguidores de la concepción que denominamos negocial, desarrollan la teoría del acto administrativo en función a la sistemática del negocio jurídico, estudiándose los elementos del acto, sus clases, su eficacia, su validez, invalidez y extinción¹².

Empero, tal como hemos señalado, esta tesis o teoría negocial de los actos administrativos, tiene como su base o fundamento una declaración de voluntad administrativa en ejercicio de una potestad o poder administrativo, necesariamente emitida para la producción de efectos jurídicos¹³. En tal sentido, se considera que el acto administrativo es un *vehículo de exteriorización de la voluntad administrativa*, ya sea esta una declaración de voluntad, de deseo, conocimiento o juicio.

El acto administrativo consiste entonces, en una *declaración productora de efectos jurídicos*, una declaración, por lo demás *unilateral*, en el sentido de que surte efectos por sí misma, sin perjuicio de que en determinados casos de actos favorables, la producción de tales efectos se condicione a una declaración de voluntad recepticia del destinatario del acto (los llamados actos administrativos necesitados de aceptación, señalados por la doctrina alemana).

Esta declaración, en dicha tesitura, siempre será *intelectual*, en la medida que constituye un proceso de exteriorización de una voluntad predeterminada en la norma que habilita a su emisión¹⁴. Excluye

Actos administrativos. Op. Cit. p. 95: "Acto administrativo es declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad, emanada de una entidad administrativa actuando en su faceta de Derecho público, bien tendente a constatar hechos, emitir opiniones, crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas entre los administrados, o con la Administración, bien con simples efectos dentro de la propia esfera administrativa". GONZALEZ NAVARRO, Francisco y Jesús GONZALEZ PÉREZ: Comentarios de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Segunda edición. Volumen I. Editorial Civitas. Madrid, 1999. pp. 1438-1440. En sede hispanoamericana: SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando: Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Cuarta edición. Universidad Externado de Colombia. Santafé de Bogotá, 2003. p. 131: "Acto administrativo (es) toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos".

En contra de esta doctrina, y bajo una fuerte influencia alemana: VILLAR PALASÍ, José Luis: Apuntes de Derecho Administrativo. (con la colaboración de Rafael GÓMEZ FERRER MORANT) Parte General. Tomo II. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, 1974. pp. 20-29; PARADA, Ramón: Derecho Administrativo. Volumen I. Sexta edición. Marcial Pons Ediciones Jurídicas. Madrid, 1994. pp. 92-96 quien refiere que "se propone definir al acto administrativo como aquel dictado por una Administración Pública u otro poder público en el ejercicio de potestades administrativas y mediante el cual impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa". P. 95; BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones sobre el acto administrativo. Editorial Civitas. Madrid, 2002. pp. 21-44; BOCANEGRA SIERRA, Raúl: La teoría del acto administrativo. Ediciones Lustel. Madrid, 2005, *in toto*; BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lección 5. La teoría general del acto administrativo. En: CANO CAMPOS, Tomás (Coordinador): Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo. Tomo III. La actividad de las Administraciones Públicas. Volumen I. La forma. Ediciones Lustel. Madrid, 2009. pp. 153-180; BOCANEGRA SIERRA, Raúl y Javier GARCÍA LUENGO: La potestad de dictar actos administrativos como intromisión en la libertad. En: Revista de Administración Pública. Nº 172. Enero-abril 2007. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007. pp. 103-140; GARCÍA LUENGO, Javier: La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Editorial Civitas. Madrid, 2002. pp. 31-44; VELASCO CABALLERO, Francisco: Las cláusulas accesorias del acto administrativo. Editorial Tecnos. Madrid, 1996. pp. 43-54 (quien sostiene claras y fundadas críticas a la concepción negocial del acto administrativo); GALLEGU ANABITARTE, Alfredo y Angel MENENDEZ REXACH (con la colaboración de Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, Ana DE MARCOS FERNANDEZ, José Ma. RODRIGUEZ DE SANTIAGO y Blanca RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO): Lecciones de Derecho Administrativo 2. Acto y Procedimiento Administrativo. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, 2001. pp. 21-64.

12 En sede nacional puede observarse la adhesión a dicho criterio de análisis por parte de GUZMAN NAPURI, Christian: El nuevo régimen de los actos administrativos. En: Revista Jurídica del Perú. Mayo 2002. Editorial Normas Legales. Trujillo, 2002.

13 SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Principios... Vol. II. Op. Cit. P. 147.

14 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 40.

por lo tanto a las meras actuaciones materiales, técnicas o de hecho, propias de la ejecución material del contenido de lo dictado por los actos administrativos¹⁵.

En tal sentido, esencialmente, el acto administrativo constituirá una *declaración de voluntad*, una decisión de la Administración en virtud de la cual se concreta para un supuesto específico la potestad conferida por la ley; la conjunción de una y otra (la potestad y la decisión administrativa), surte el efecto de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas (que no es consecuencia exclusiva del acto administrativo, sino de la potestad a través de la intermediación del acto administrativo)¹⁶. Sin embargo, la doctrina que sostiene dicha concepción, también sostiene que los actos administrativos no solamente contienen declaraciones de voluntad o decisorias, sino que también incluyen declaraciones que pueden no necesariamente ser de voluntad. En tal sentido se reconoce que la declaración que contiene el acto administrativo, no sólo es de voluntad, sino que también puede serlo de *juicio o valoración*, de *conocimiento* y de *deseo o propuesta*.

En función de lo anteriormente expuesto, en las declaraciones de *juicio*, el autor, no solamente expone lo que sabe y conoce sino que además "opina" y "enjuicia" el fenómeno que se le presenta¹⁷. En tal sentido, cuando emite una declaración de juicio, la Administración manifiesta una opinión en relación a un hecho, acto o cualidad de una persona o una cosa¹⁸. Ejemplo de estas declaraciones de juicio, en el ámbito del acto administrativo, lo constituyen los informes, dictámenes, opiniones consultivas, calificaciones, evaluaciones, rendiciones de cuentas, actos de fiscalización, entre otros.

En las declaraciones de *conocimiento*, la voluntad humana juega un mínimo papel, puesto que en ellas, el autor manifiesta lo que conoce, o sabe o le consta o le consta de alguna manera. MORELL refiere que las declaraciones de conocimiento constituyen aquellas declaraciones por medio de las que la Administración exterioriza datos o realidades que ha constatado previamente, verificando la existencia

de un hecho, un acto, o una cualidad de una persona o una cosa¹⁹. Ejemplo de estas declaraciones lo constituyen los actos certificantes, los diligenciamientos, anotaciones o registros de títulos o documentos, actos o trámites y el levantamiento de actas o la referencia de órdenes verbales o los actos de información o comunicación.

Una declaración de *deseo*, la voluntad exteriorizada refleja una intención, sugerencia o propuesta, esto es una intención exteriorizada, en determinado sentido. Se trata de declaraciones de una intención determinada, destinadas a provocar conductas o actitudes en otros sujetos²⁰. Tradicionalmente, se ha señalado que la Administración ejerce declaraciones de deseo, en los casos de las llamadas propuestas de resolución que el órgano instructor de un expediente eleva para su consideración al órgano competente para decidir²¹, aunque también se pueden hallar declaraciones de deseo, en las invitaciones a ofrecer que lanzan las entidades públicas al iniciar procedimientos de selección de contratistas.

Finalmente, se distingue entre las declaraciones de voluntad y el resto de declaraciones (juicio, conocimiento y deseo), en virtud a un dato fundamental: las declaraciones de voluntad si producen efectos jurídicos directos en la esfera de los derechos e intereses de los particulares, mientras que por regla general, el resto de declaraciones no son susceptibles de incidir en la esfera jurídica de sus destinatarios, al no contener un mandato ordenador de relaciones jurídicas²².

4. FALENCIAS DE LA CONCEPCIÓN "CLÁSICA" Y "AMPLIA" DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El concepto antes descrito del acto administrativo impera en la doctrina y experiencias jurídicas comparadas, sobre todo en la española, aunque también ha ejercido una influencia en Latinoamérica, por ejemplo, en Argentina²³, en Colombia²⁴ e inclusive en nuestro país²⁵. Sin embargo, recientemente, se han denunciado las falencias de dicha concepción, sobre todo por la poca consistencia

15 Criterio seguido por el legislador peruano al señalar que no son actos administrativos los comportamientos y actividades materiales de las entidades. (art. 1.2.1 LPAG).

16 SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Principios... Vol. II. Op. Cit. pp. 147-148.

17 GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio: El acto administrativo. Editorial Civitas. Madrid, 1986. Op. Cit. p. 57.

18 MORELL OCAÑA, Luis: Curso de Derecho Administrativo. Vol. II. Editorial Aranzadi. Navarra, 1998. pp. 198-199.

19 MORELL OCAÑA, Luis: Curso de Derecho Administrativo. Vol. II. Editorial Aranzadi. Navarra, 1998. p. 198.

20 MORELL OCAÑA, Luis: Curso de Derecho Administrativo. Vol. II. Editorial Aranzadi. Navarra, 1998. p. 198.

21 SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Principios... Vol. II. Op. Cit. p. 148.

22 SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Principios... Vol. II. Op. Cit. p. 148.

23 En la doctrina argentina, resaltan las contribuciones modernas de los profesores CASSAGNE y COMADIRA. Cfr. CASSAGNE, Juan Carlos: El acto administrativo. Segunda edición. Reimpresión. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1981. Asimismo, COMADIRA, Julio: El acto administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Con la colaboración de Laura MONTI. La Ley, Buenos Aires, 2003.

24 Cfr. RODRÍGUEZ, Libardo: Derecho administrativo. 14ª edición. Editorial Temis. Bogotá, 2002.

25 Cfr. MORÓN URBINA, Juan Carlos: Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Octava edición. Gaceta Jurídica Editores, Lima, 2009.

que la misma tiene con el concepto de potestad o poder administrativo, aspecto sacrificado en aras de ampliar el concepto de acto administrativo. Esta es la visión del profesor de la Universidad de Oviedo, Raúl BOCANEGRA, planteada en el año 2002 en su pionera obra "Lecciones sobre el Acto Administrativo".

Ello es así, en la medida que se entiende que la potestad administrativa es la posibilidad de crear unilateralmente e imponer situaciones jurídicas en el marco de normas de Derecho Público, esto es, la posibilidad de mandar, de imponer una conducta a otro, ni la Administración pública ni nadie puede mediante declaraciones de deseo, de conocimiento o de juicio ejercer dicha potestad, o poder. Tal como señala BOQUERA, "*Los deseos, los conocimientos y los juicios no crean derechos y obligaciones y muchos menos los imponen a un sujeto. La creación unilateral de consecuencias jurídicas y su imposición a un sujeto, sólo puede ser obra de la voluntad*"²⁶.

En función de lo expuesto, la teoría amplia de los actos administrativos, si bien es cierto ha tenido la virtud de producir el abandono de un concepto demasiado estricto del acto administrativo (tal como el expuesto originalmente por MAYER, que equiparaba el acto administrativo con la sentencia judicial), tiene en sí misma, una seria deficiencia, la misma que es producto, precisamente, de su carácter amplio o genérico. Precisamente, al haberse adoptado en la doctrina un concepto amplio del acto administrativo (recuérdese el concepto de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, "cualquier declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria"), se pierde de vista que las entidades de la Administración Pública emiten declaraciones de voluntad con la intención y con el objetivo de modificar el estado jurídico de terceros, en razón a que el ejercicio de una potestad administrativa implica la modificación unilateral de una situación jurídica concreta y determinada en función de un apoderamiento previsto en la norma, siendo que dicho apoderamiento está previsto expresamente para ser ejercido por la Administración. De esta manera, partiendo de su propia definición, cuando la Administración emite juicios de valor, declara haber tomado conocimiento, manifiesta expresiones de deseo, dichas actuaciones no constituyen, modifican o extinguen relaciones jurídicas, no tienen eficacia *per se*, no producen una alteración de lo ya existente, o del *status jurídico* de una persona.

En tal sentido, si asumimos que el acto administrativo tiene por característica esencial una decisión, una declaración en el sentido de modificar o alterar la realidad existente, mediante la constitución, modifi-

cación o extinción de una relación jurídica sometida al derecho administrativo, las declaraciones de juicio, conocimiento y voluntad no son pasibles de integrar el concepto del acto administrativo, puesto que son actuaciones a las cuales les falta el contenido decisorio, el contenido regulador de situaciones jurídicas existentes en la realidad. Precisamente, la tutela específica y exorbitante al régimen común que concede el ordenamiento a los actos administrativos solamente puede entenderse en la medida en que los mismos tengan un contenido regulatorio o vinculante con respecto a la modificación de la realidad. En tal sentido, se hace necesario adoptar un criterio estricto, concreto y vinculante del acto administrativo, en función del contenido *regulador* del mismo, y del contenido *estabilizador* de las relaciones jurídicas por él reguladas.

De otro lado, en nada sirve regular un concepto amplio, paradigmático, omnicomprensivo del acto administrativo, si, en puridad, toda la construcción dogmática cede ante una verdad manifiesta: los únicos actos administrativos recurribles en sede administrativa o impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa son aquéllos actos definitivos que ponen fin a la instancia, esto es, los que finalizan el procedimiento, ya sean expresos o presuntos (excepción hecha de los actos de trámite cuando determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión), criterio por lo demás seguido por la Ley de Procedimiento Administrativo General en su artículo 206.2).

Con ello, las declaraciones de juicio, deseo o conocimiento, serían excluidas del ámbito de impugnación administrativa o jurisdiccional, al menos en forma *directa*, en la medida que nunca contienen una faceta decisoria, es decir, son insusceptibles de ejercer efectos jurídicos sobre una situación jurídica concreta. Con ello, se va al traste la caracterización de un concepto "amplio de acto administrativo en orden a garantizar una justiciabilidad plena de las enteras formas de manifestación de la voluntad administrativa"²⁷. Lo cierto es que si bien es cierto que existe una concepción "amplia" del acto administrativo, no todos los "actos" pueden ser pasibles de fiscalización o control en sede administrativa o judicial, siendo que a lo mucho pueden ser controlados mediante su asimilación a un acto decisorio o que ponga fin al procedimiento.

Consecuentemente el acto administrativo, no logra desprenderse del gravamen que supone su configuración como un modo de acceso del particular a la garantía jurisdiccional del control de la actividad administrativa, puesto que se sigue considerando al acto administrativo como un criterio todavía útil para distinguir qué parte o no de la actividad admi-

26 Cfr. BOQUERA OLIVER, José María: Estudios... Op. Cit. p. 26.

27 Con respecto a ello BOCANEGRA ha señalado lo siguiente: "...en realidad, no puede hablarse entre nosotros, en la práctica, de un concepto preciso de acto administrativo dotado de un régimen jurídico unitario con perfiles definidos y sustantividad propia. Ello

nistrativa es susceptible de control jurisdiccional²⁸.

En función de lo expuesto, necesariamente debe hacerse hincapié en el hecho que el acto administrativo tiene un aspecto mucho más importante que el de constituir un parámetro necesario para el control de la actuación administrativa. Proponemos para dicho concepto un camino distinto, puesto que enfatizamos en señalar, siguiendo claro está a BOCANEGRA, que *la función primordial del acto administrativo es su carácter regulador, creador de relaciones jurídicas entre administración y administrados sometidas al Derecho administrativo.*

Esta noción se explica en la medida que el acto administrativo es un instrumento para el ejercicio de las potestades administrativas, siempre de ejercicio unilateral, *en la medida que la concreción de los poderes abstractos que la norma confiere a la Administración, se logra a través de la emisión de declaraciones de voluntad unilaterales destinadas a regular situaciones jurídicas de los particulares, en el marco de normas de derecho administrativo, y para un caso individualizado perfectamente.* De tal suerte que, como consecuencia de esta función primordial, concreta y estricta del acto administrativo, esto es, su carácter regulador, opera además, una *función estabilizadora*, la que se expresa en otorgar seguridad y estabilidad a las relaciones jurídicas que son objeto de una regulación concreta, *en la medida que se trata de declaraciones no realizadas en virtud a un libre albedrío o voluntad de las entidades, sino que se trata de actos estrictos de aplicación del derecho al caso concreto, en este caso, al universo de relaciones jurídicas entabladas entre la administración y los administrados.*

De esta manera, resulta necesario adoptar un concepto estricto de acto administrativo, desprovisto del gravamen de la "impugnabilidad" o incidencia jurisdiccional en el concepto, y que realmente otorgue un sentido específico al acto administrativo: antes de constituir un criterio de calificación sobre qué es impugnabile o pasible de ser recurrido, el acto administrativo debe cumplir una *función material o institucional*, puesto que constituye una *institución dirigida a producir seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los particulares, dotada de una estabilidad y fijeza desconocidas en Derecho privado*²⁹. En tal sentido, apostamos por una configuración estricta del acto administrativo, que aluda antes que nada a la función estabiliza-

dora de las relaciones jurídicas existentes entre la Administración y los particulares, y al contenido "regulador" de las situaciones jurídicas que surjan de dichas relaciones.

5. LA PROPUESTA DE REVISIÓN TEÓRICA DEL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO (BOCANEGRA) O LA CONCEPCIÓN ESTRICTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN FUNCIÓN A SU CONTENIDO "REGULADOR" DE SITUACIONES JURÍDICAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

La concepción que venimos señalando, en base a las enseñanzas del prof. Raúl BOCANEGRA y a la doctrina alemana sobre la materia, busca destruir aquel enlace que conecta al acto administrativo como el concepto destinado a delimitar el objeto o la materia susceptible de impugnación jurisdiccional, puesto que se rechaza la concepción amplia del acto administrativo. Esta posición, que compartimos por su certeza, parte, por el contrario, de la premisa de aislar el contenido "regulador" del acto administrativo, esto es, *la producción de efectos jurídicos en una esfera jurídica distinta al del sujeto emisor de tal declaración de voluntad* (esto es, la entidad emisora del acto), con la finalidad de incidir en un concepto estricto de acto administrativo. Este carácter regulador se asienta sobre cuatro ideas básicas: a) las declaraciones que integran un acto administrativo deben disponer de un carácter regulador; b) las declaraciones deben producir efectos externos; c) la declaración debe ser adoptada o dictada por un sujeto calificado, esto es, un órgano administrativo; y d) debe ser adoptada en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria³⁰.

a) El carácter regulador del acto administrativo: Mediante la descripción de esta característica o dato esencial del acto administrativo, se pretende señalar que los actos administrativos deben dirigirse precisamente a *"la producción o al establecimiento de una consecuencia jurídica, consecuencia que consistirá en la creación, la modificación o la extinción de un derecho o un deber; o en su declaración vinculante..."*³¹. En buena cuenta, ello significa que como consecuencia de su carácter regulador, los actos administrativos para serlo, deben encaminarse a la creación, a la modificación o a la extinción de una determinada relación jurídica, o a la declaración (o a la negación de una declaración)

es así, como también ha podido notarse, porque cualquier concepto abstracto que quiera emplearse – ya sea estricto o amplio – resulta inutilizado por la exigencia jurisdiccional de considerar acto administrativo toda actuación administrativa susceptible de tutela judicial efectiva, lo que determina una extensión desmesurada, ciertamente, del concepto jurisprudencial de acto administrativo, concepto que resulta, así, independientemente de su funcionalidad específica, perfectamente inservible". Lecciones... Op. Cit. p. 41.

28 Cfr. BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 22.

29 Cfr. BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 22.

30 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 31.

31 MAURER, H.: Allgemeines Verwaltungsrecht. 13. Aufl., C.H. Beck. München, 2000. Citado por BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 31.

de un derecho (o de otra circunstancia jurídicamente relevante), respecto de una persona, cosa o situación³².

La adopción de este carácter regulador, desvincula así al acto administrativo de la temática relativa a las diferencias existentes entre “manifestación” y “declaración” de voluntad, como rezagos de una influencia de la doctrina del derecho privado en el concepto del acto administrativo, lo que elimina ciertamente, la referencia al estado intelectual del órgano que produce un acto administrativo (en la que se apoya la distinción entre declaraciones de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, ya indicadas). Así BOCANEGRA señala que *“La referencia al estado intelectual del órgano que produce un acto administrativo, constituye, en efecto, un antropomorfismo inaceptable (y completamente indiferente) cuando se trata de describir la actividad de la Administración, porque la voluntad administrativa no consiste sino en el cumplimiento de la Ley y en la consecución de los fines públicos que la propia Ley le encomienda, lo que el carácter regulador de los actos administrativos contribuye también a poner de manifiesto”*³³.

De esta manera, **no serían actos administrativos en sentido estricto**, por carecer de un evidente contenido regulador:

- Las certificaciones y otras manifestaciones de conocimiento de la administración: Esto debido a que la toma de conocimiento de un hecho o acto con respecto a un particular, no tiene un contenido regulador o producto de efectos en la esfera jurídica de un particular, toda vez que esta clase de manifestaciones carece de un contenido decisorio. Sin embargo, este tipo de declaraciones, podrían en ocasiones tener carácter regulador, sobre todo cuando sirven de prueba para la existencia de un hecho, de un derecho o de una condición de un procedimiento administrativo futuro, esto es cuando tienen efectos constitutivos, por ejemplo, en caso de actuaciones e inscripciones registrales constitutivas de derechos (p.e. inscripciones registrales, de hipotecas, de derechos mineros, etc.).
- Las comunicaciones, informes, opiniones, recomendaciones y advertencias, no son propiamente actos administrativos al carecer de efectos reguladores. Definitivamente, las manifestaciones de juicio, constituyen actos preparatorios o formativos de una decisión administrativa, por lo que carecen de efectos constitutivos o modificatorios de la realidad preexistente. Sin embargo, en algunos casos pueden contener efectos reguladores, sobre todo en el caso de consultas vinculantes realizadas por entidades públicas, en los que la declaración de la entidad hace presumir la promesa de emisión de un acto administrativo en determinado sentido.
- Las decisiones confirmatorias de otros actos anteriores, siempre que no abran un nuevo plazo de impugnación. Son actos administrativos, por el contrario, las resoluciones que prolongan la eficacia temporal de otro acto anterior o las que modifican, revocan o declaran la nulidad de otros actos³⁴.
- Las medidas administrativas de ejecución material y las actuaciones puramente materiales, en general, siempre que su objetivo tenga sólo ese carácter material³⁵. Precisamente, en estos casos no existe una declaración intelectual o volitiva, aplicativa de las normas por parte de la Administración, sino una mera actuación material, que en puridad no debería producir efectos jurídicos en la esfera del administrado, sino únicamente materiales (con la excepción de los supuestos de vías de hecho, aunque los mismos no se corresponden con los actos administrativos, puesto que tienen un régimen diferente).
- Los proyectos o propuestas de resolución: Al constituir meras manifestaciones de intención, deseo o propuesta, las mismas no refieren a una declaración que produzca efecto directo sobre la esfera jurídica del administrado, aún cuando se incluyan en un expediente. Por ejemplo, lo constituyen los proyectos de Resoluciones que emiten las Comisiones de Procesos Disciplinarios en el marco de sus labores de instrucción en tales procesos. Dichas declaraciones no obligan ni vinculan al órgano de decisión, siendo simples expresiones de deseo, emitidas por un órgano administrativo.
- Los actos de trámite: Los actos de trámite del procedimiento administrativo no son actos administrativos en sentido estricto, por su falta de carácter regulador, toda vez que contienen actos preparatorios, formativos, de una decisión administrativa final o resolutive de un procedimiento. En sí, carecen de un contenido regulador, al margen de su eventual impugnación o no. Ello no hace sino manifestar una verdad de perogrullo: no todo lo impugnado en sede administrativa o jurisdiccional necesariamente debe ser un acto administrativo. Sin embargo, cuando un acto de trámite, cualificado, produce indefensión o determina la paralización de un procedimiento (artículo 206.2 Ley de Procedimiento Administrativo General), a pesar de care-

32 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 31.

33 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. Asimismo, véase, FORSTHOFF, Ernst: Tratado de Derecho Administrativo. Traducción de la 5ª edición alemana. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958. pp. 289-291.

34 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. pp. 33-34.

35 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 34.

cer específicamente de un contenido regulador, es susceptible de ser recurrido en sede administrativa, e inclusive puede ser impugnado ante la sede contencioso administrativa. Sin embargo, sobre este último punto vale hacer una precisión: dichos actos de trámite cualificados, son considerados únicamente a efectos procesales como actos administrativos sometidos a control judicial, en la medida que producen situaciones de afectación de derechos e intereses de los particulares, aunque como hemos señalado, sólo serán actos administrativos aquellos actos que tengan un contenido regulador específico.

- b) La posibilidad de producir efectos externos:** La decisión administrativa de carácter regulador debe, además, producir efectos externos, para poder integrar un acto administrativo. Esta referencia a la producción de efectos externos alude a la extensión de los efectos de los actos administrativos frente a terceros fuera o más allá de la entidad de la Administración que los dicta, o para ser más exactos, más allá, incluso, de las posibles relaciones interadministrativas producidas en el interior de un procedimiento.

Esta característica de “eficacia externa” de los actos administrativos permite distinguir, según refiere BOCANEGRA, de los actos administrativos, (en cuanto no producen efectos externos) a determinadas actuaciones administrativas con las que, acaso, pudieran confundirse, como ocurre con las instrucciones y órdenes de servicio, o con las aprobaciones, u otras declaraciones o actos de tutela que, siendo necesarias en un procedimiento, sólo producen efectos al exterior a través de la resolución final del procedimiento a la que sirven de presupuesto³⁶. Ciertamente, ello viene en la línea de lo ya señalado por BOCANEGRA y GARCÍA LUENGO, cuando señalan que el acto administrativo constituye una intromisión en el ámbito de libertad de los particulares³⁷, motivo por el cual la acción administrativa singular en que consiste el acto debe tener un habilitación legal expresa, esto es, debe ser típica, dado que a diferencia de los particulares, la Administración no tiene “autonomía de la voluntad”, sino que únicamente aplica el principio de legalidad, vale decir las potestades conferidas por Ley, la misma que a lo mucho habilita discrecionalidad, pero no otorga “libertad”³⁸.

Por cierto, este criterio ha sido recogido en la LPAG, la misma que en su artículo 1.2.1 establece que no son actos administrativos, los actos de administración interna, esto es, aquellos actos destinados a “organizar o hacer funcionar las actividades o servicios internos de la administración”, en la medida que únicamente producen efectos al interior de la misma.

- c) Los actos administrativos deben proceder de un órgano o de una entidad de la Administración Pública habilitada a tal efecto:** En efecto, este elemento orgánico o subjetivo de la configuración del acto administrativo resulta de capital importancia al definir no sólo una caracterización orgánica (el acto administrativo sólo puede ser emitido por una autoridad administrativa en el ejercicio de tal función), sino que además, permite incidir en un aspecto necesario: el carácter unilateral del acto administrativo. Para la formación del acto administrativo se requiere únicamente de la declaración o decisión proveniente de una autoridad administrativa, sin que para la eficacia de esta decisión deba concurrir otra voluntad. Con ello se excluye del concepto de los actos administrativos a las formas de actividad consensual de la administración, lo que necesariamente nos conduce a la problemática de los contratos de la Administración Pública³⁹.
- d) Los actos administrativos deben dictarse en el ejercicio de una potestad de Derecho Público:** Este último dato señala el carácter atributivo de la potestad para dictar actos administrativos. Esta potestad o poder debe provenir de una ley, por ejercicio de un sistema de vinculación positiva a la legalidad, en la medida que se busca modificar la realidad en función a la emisión de un acto de contenido decisorio sobre la esfera del particular. Consecuentemente, el régimen jurídico aplicable será uno de derecho público, donde primará la idea de la autoridad administrativa y de la idea de la autotutela declarativa establecida a favor de la Administración con la finalidad de imponer situaciones de carácter regulador.
- e) Finalmente, los actos administrativos deben ser consecuencia de una potestad administrativa distinta a la potestad reglamen-**

36 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 35.

37 BOCANEGRA SIERRA, Raúl y Javier GARCÍA LUENGO: La potestad... Op. Cit.

38 Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel: Principio de legalidad y autonomía de la voluntad en la Contratación Pública. En: AAVV. La Contratación Pública en el horizonte de la integración europea. V Congreso Luso-Hispano de profesores de Derecho Administrativo. INAP. Madrid, 2004. p. 41-59. En la misma línea, el prestigioso civilista alemán, Werner FLUME: El negocio jurídico. Traducción de la 4ª edición alemana. Fundación Cultural del Notariado. Madrid, 1998. La cita expresa y referencia a FLUME es de GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, et. al.: Lecciones... Op. Cit. p. 42.

39 Aún cuando también existen calificadas voces que propugnan la tesis unilateralista para los contratos públicos. Sobre este particular, véase, MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑOZ, José Luis: Naturaleza jurídica del contrato público. En: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, Iñigo SANZ RUBIALES y Miguel Ángel SENDÍN GARCÍA (Directores): La contratación administrativa en España e Iberoamérica. Cameron May – Junta de Castilla y León. Londres, 2008. pp. 481-522.

taria: Aquí pretende subrayarse el carácter de aplicación del Derecho al caso concreto que se predica del acto administrativo, diferenciándose por tanto de una labor de creación del Derecho, que puede predicarse de la función normativa o potestad reglamentaria de la Administración Pública. Ello se explica en la medida que el acto administrativo no innova el ordenamiento jurídico, sino que lo aplica, mientras que el Reglamento supone una alteración del Derecho objetivo, un episodio de creación del Derecho⁴⁰. Sin embargo, esta característica encuentra un punto de partida diferente en nuestra experiencia, toda vez que también alude a la referencia de que el acto administrativo está dirigido a la regulación de una “situación concreta” o de un caso particular. No habría problema en este caso con respecto a la diferenciación del acto administrativo con el reglamento, si se sobreentiende que el acto administrativo siempre tiene efectos particulares sobre personas determinadas o determinables, mientras que el Reglamento tiene destinatarios abstractos o generales, por su condición de norma. Sin embargo, estrictamente, la referencia a una “regulación de un caso particular”, alude al carácter concreto, específico de una medida, y no al aspecto de los destinatarios de la misma⁴¹.

Una vez desarrolladas las características que debe tener un acto administrativo en sentido estricto, hacemos nuestra la definición que brinda BOCANEGRA del acto administrativo: “es toda decisión o resolución administrativa, de carácter regulador y con efectos frente a terceros dictada por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria”⁴². Este concepto, como veremos, tiene un doble significado: alude a un significado estricto, restringido del acto administrativo, haciendo énfasis en su carácter decisorio, y en su carácter de regulador de situaciones jurídicas derivadas de las relaciones que se establecen entre la Administración y los ciudadanos. De otro lado, dicho concepto también tiene una acepción sustantiva: cumple una función estabilizadora, de protección de la confianza existente en las relaciones que se traban entre los particulares y la Administración, mediante la concreción de las relaciones jurídicas que surgen de dicho acercamiento o contacto de la Administración con el ciudadano.

Esta concepción, de cariz indudablemente germano, **debe ser confrontada con la definición legal que del acto administrativo ha desarrollado la Ley de Procedimiento Administrativo General**. La pregunta que podríamos formular es si el

concepto de acto administrativo contenido en la LPAG, permite interpretar la consagración de un concepto estricto del acto administrativo, haciendo énfasis en su contenido regulador, y desechando un acercamiento a una concepción que lo identifique como “toda forma de declaración de voluntad administrativa”, en la medida que creemos que la nueva concepción del acto administrativo contenida en nuestro ordenamiento apunta a desarrollar una configuración *estricta* del mismo, postura esta última que obedece a las funciones *reguladora* y *estabilizadora* que modernamente se le otorgan al acto administrativo. Sin embargo, también otra pregunta que surgiría al respecto es ¿qué hacer con los actos administrativos que no lo son en *sentido estricto*? A ello nos dedicamos en la siguiente sección.

6. ENCUADRE DE LA PROPUESTA TEÓRICA CON RESPECTO AL CONCEPTO DE LA Ley de Procedimiento Administrativo General SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO – UNA CONCEPCIÓN DUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Dentro de las innovaciones que contiene la nueva Ley de Procedimiento Administrativo General, puede resaltarse la inclusión de un concepto *legal* del acto administrativo. Así, conviene recurrir al texto del artículo 1° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, norma que establece un concepto de acto administrativo, que a nuestro entender, a la vez de recoger una concepción amplia del acto, recoge también la posición del contenido “regulador” de los actos administrativos en sentido estricto. La referida norma señala lo siguiente:

“Artículo 1°.- Concepto de acto administrativo.

1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

1.2 No son actos administrativos:

1.2.1 Los actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan.

1.2.2 Los comportamientos y actividades materiales de las entidades”.

Aunque calificada doctrina ha pretendido ver el origen de este concepto del acto administrativo por

40 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ: Curso... Vol. I. Op. Cit. p. 183. nosotros mismos hemos seguido esta posición en HUAPAYA TAPIA, Ramón: El artículo V del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General o el Derecho Administrativo como Ordenamiento Jurídico. En: DANOS ORDÓÑEZ, Jorge y otros: Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444. Segunda Parte. Ara Editores. Lima, 2003. pp. 83-129.

41 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. cit. p. 38.

42 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. pp. 30-31.

el que ha optado la Ley de Procedimiento Administrativo General en la doctrina negocial del acto administrativo a la que hacemos alusión páginas arriba⁴³, lo cierto es que nosotros consideramos que el origen del concepto del acto administrativo de la legislación peruana se encuentra específicamente en la legislación alemana, concretamente en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1976, (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), norma que en su párrafo 35.1 señala lo siguiente: “Acto administrativo es cualquier disposición, decisión o medida de autoridad, que un órgano adopta para la regulación de un caso concreto en la esfera del Derecho Público y que está orientada a producir efectos inmediatos en el exterior”⁴⁴. Esta posición además encuentra un asidero práctico, y es que la Comisión que elaboró el Anteproyecto de la Ley de Procedimiento Administrativo General, tuvo como un referente principal las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo alemana, tal como lo ha hecho notar acertadamente Jorge DANÓS⁴⁵.

Efectivamente, el numeral 1.1 del art. 1° de la LPAG contiene, fuera de algunas diferencias semánticas, la esencia del concepto estricto de acto administrativo desarrollado en la experiencia alemana. Es posible entonces, aplicar nuestra tesis del acto administrativo en sentido estricto, o del contenido

“regulador” como dato esencial para reconocer al acto administrativo, en la medida que dicha tesis se sostiene fundamentalmente en el concepto legal del acto administrativo desarrollado por la Ley del Procedimiento Administrativo Federal alemana. En función de ello, puede afirmarse que podemos encontrar entre ambas definiciones legales, una similitud incontestable entre los elementos de la concepción “reguladora” del acto administrativo y los elementos que contiene la definición del acto administrativo que brinda el artículo 1° de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Sin embargo, la alusión a “declaraciones” que hace el numeral 1.1 del artículo 1° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, así como lo señalado en el numeral 5.1 del artículo 5° de la misma ley sobre el objeto del acto administrativo⁴⁶ (el objeto del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad), hace preguntarnos si es que el concepto estricto que se predica aquí sobre el acto administrativo, calza efectivamente con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo General. Considero que sí es posible desprender una doble visión del acto administrativo, con lo cual, siempre a la luz del artículo 1° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, será posible distinguir dentro de dicho

43 ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy: Ley del procedimiento administrativo general: las razones de su puesta en vigencia y una breve mención a sus rasgos fundamentales. En: Proceso & Justicia. Revista de Derecho Procesal. Editada por la Asociación Civil Taller de Derecho. Año 2002. N° 2. p. 116, quien señala lo siguiente, en nota: “Palabras más, palabras menos, la definición acogida en el artículo 1°, inciso N° 1 de la Ley 27444 es la ya clásica acepción planteada por Zanobini, noción que en líneas generales consideramos correcta, aun cuando confesamos que nos hubiese gustado más un planteamiento en la línea de la Ley Alemana de Procedimiento Administrativo, el *procedimento italiano* o la decisión *executaire* (decisión ejecutiva) francesa”. Sigue esa postura, asimismo, MARTIN TIRADO, Richard: Análisis de la “función normativa” de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos. La dicotomía del rol del Estado en la actividad económica: subsidiariedad y solidaridad. En: *Ius et Veritas* 24. Lima, 2002. p. 105.

44 El primer párrafo del párrafo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) de 1976 señala lo siguiente: “*Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Massnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach aussen gerichtet ist*”. El texto original, así como la traducción que reseñamos en el texto, la recogemos de GARCIA LUENGO, Javier: La nulidad.... Op. Cit. p. 32. Una traducción similar, la encontramos en BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones.... Op. Cit. pp. 29-30. Asimismo, confróntese también la traducción del texto íntegro de la Ley de Procedimiento Administrativo de la República Federal Alemana, realizada por Enrique LINDE PANIAGUA, publicada en el N° 83 de la Revista de Administración Pública. Mayo-agosto 1977. Instituto de Estudios Políticos Madrid, 1977. p. 506, quien propone la siguiente traducción española del párrafo 35 de la mencionada norma: “Acto administrativo es toda disposición, decisión u otra medida autoritaria que adopte la autoridad para regular un supuesto individual en el marco del derecho público y que se dirige al exterior provocando efectos jurídicos inmediatos”. Véase también, PARADA, Ramón: Derecho... Vol. I. Op. Cit. p. 95, quien propone la misma traducción del párrafo 35 de la Ley alemana, en la línea trazada por LINDE PANIAGUA.

Finalmente, puede revisarse la más reciente traducción al español de la *Verwaltungsverfahrensgesetz*, realizada por el profesor argentino Pedro ABERASTURY, con Evelyn Patrizia GOTTSCHAU y el profesor alemán Hermann-Josef BLANKE, con la colaboración de Konrad SCHEUERMANN, quienes proponen la siguiente redacción para el párrafo 35 de dicha norma “Un acto administrativo es toda disposición, decisión u otra medida de poder público dictada por una autoridad administrativa para reglamentación de un caso individual dentro del ámbito del derecho público y destinado a producir efecto jurídico inmediato externo”. Dicha traducción está disponible en: <http://www.aberastury.com/cursos/default.php> (Consultado el 01-02-2011).

45 DANOS ORDOÑEZ, Jorge: El proceso de elaboración y aprobación de la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. En: AAVV. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ara Editores. Lima, 2001. p. 21.

46 LPAG. Artículo 5.- Objeto o contenido del acto administrativo

5.1 El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad.

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o imposible de realizar.

5.3 No podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto.

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que otorgue posibilidad de exponer su posición al administrado y, en su caso, aporten las pruebas a su favor

concepto legal, entre **actos administrativos en sentido amplio (toda declaración de voluntad con contenido jurídico y eficacia externa, emitida por la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria) y actos administrativos en sentido estricto, con carácter regulador y decisorio, conceptos que se vinculan en una relación de género a especie.**

Así, estimo que la generosidad de la redacción del concepto de acto administrativo contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo General permite que quepan ambas concepciones del acto administrativo. Distinguir entre ellas no será baladí, ya que existirán diferencias entre ambas concepciones, las cuales desarrollaremos en el resto de este trabajo.

7. ELEMENTOS DE LA DEFINICIÓN LEGAL DE ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDA EN LA Ley de Procedimiento Administrativo General

Una vez señalado que coexisten tanto un concepto amplio como uno estricto del acto administrativo contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo General, resulta necesario efectuar un análisis de cada uno de los elementos que integran la definición legal reseñada, a fin de sustentar las tesis señaladas anteriormente.

a) Una declaración de voluntad destinada a producir efectos jurídicos: Esto hace referencia al contenido decisorio o regulador del acto administrativo, esto es, a su aptitud de modificación de la realidad preexistente, mediante la constitución, modificación, regulación o extinción de una relación jurídico administrativa. Necesariamente debe tratarse de una declaración de voluntad, esto es, una voluntad exteriorizada con la finalidad de modificar la realidad, con la finalidad de regular relaciones jurídicas de orden administrativo.

Ahora bien, el hecho de que hayamos adoptado una diferenciación entre una concepción amplia y otra estricta de la definición legal de acto administrativo contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo General, no impide que se niegue la calidad de actos administrativos a aquellas declaraciones de voluntad que carecen de carácter regulador. Lo que sucede es que a nuestro criterio, únicamente los actos administrativos en sentido estricto tendrán carácter regulador, esto es, aquellos por los que se produzca una declaración de voluntad que *innove el status jurídico* del sujeto destinatario del acto. Así por ejemplo, una certificación de estado civil de una persona

es una declaración administrativa, pero que no tiene contenido regulador. Por el contrario, cuando se otorga un derecho por una decisión, estamos frente a un acto en sentido estricto. En suma, ambas declaraciones son jurídicas e intelectuales, sin embargo, una no tendrá efecto regulador, mientras que la otra sí. Las que no tienen efecto regulador no son susceptibles de impugnación (v.gr. la regla del artículo 206.2 Ley de Procedimiento Administrativo General) pero las que lo tienen, sí lo son.

b) Emitida por una entidad pública: Lo que nos conduce a la condición subjetiva u orgánica como integrante de la definición del acto administrativo. Necesariamente el acto debe ser dictado por una entidad u órgano de la Administración Pública, habilitado para tales efectos mediante la atribución de una potestad administrativa correspondiente. Esta característica nos remite a la enumeración de las entidades descritas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General, el mismo que nos presenta el ámbito subjetivo de la aplicación de las regulaciones de la Ley de Procedimiento Administrativo General. Las entidades a las que alude el mencionado artículo I del Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General, serán en tal sentido, las habilitadas para dictar los actos administrativos a los que se hace referencia⁴⁷.

c) En el marco de normas de derecho público: Necesariamente, en la medida que se trata de la manifestación de un poder de autotutela declarativa de la Administración Pública, sometido a las reglas de un derecho excepcional y privativo como es el derecho administrativo. En tal sentido, MORON afirma que la actuación pública que califica como acto administrativo ha de estar sujeta a los preceptos del derecho público o lo que es lo mismo, realizada en ejercicio de la función administrativa⁴⁸.

d) Se trata de una decisión que recae sobre derechos, intereses u obligaciones de los administrados: Aquí hablamos de la necesaria eficacia externa de la declaración formulada por la entidad administrativa. Necesariamente, esta declaración es realizada hacia un ámbito "extra administración", esto es, fuera de ésta, con efectos que no pueden ser invocados al interior de la misma, sino siempre hacia una eficacia subjetiva externa, que recaiga sobre sujetos distintos de la entidad que emite el acto. Este criterio es reforzado por lo dispuesto en el artículo 1.2.1 de

47 Excepción hecha, definitivamente, de los concesionarios de servicios públicos y de aquellas personas que ejercen funciones administrativas por delegación, concesión u otro título concedido por la Administración, los cuales, al carecer de potestades públicas, no emiten actos administrativos.

48 MORÓN URBINA, Juan Carlos: Los Actos Administrativos en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Derecho y Sociedad. Año XII. N° 17. Lima, 2001. p. 244.

la Ley de Procedimiento Administrativo General, que nos refiere que no son actos administrativos los actos de administración “interna” o dirigidos “intra administración”, con la finalidad de organizar sus actividades o servicios.

- e) Es una decisión que regula una situación concreta:** Esto sirve para referir la diferencia existente entre actos administrativos y reglamentos, toda vez que el acto administrativo tiene siempre efectos concretos y determinados, mientras que el reglamento, al constituir una norma tiene una vocación de producción de efectos generales y de contenido abstracto. Sin embargo, no es el aspecto de los destinatarios al que se hace alusión cuando se habla de una la producción de “efectos jurídicos dentro de una situación concreta”, sino que se alude a la característica de que el acto administrativo regula situaciones específicas, predeterminadas por las normas, esto es, con un carácter concreto y previamente delimitado. Ello nos conduce también a señalar la regla general de tipicidad de los actos administrativos, que se desprende del carácter estricto al que se hace referencia en nuestro concepto.

De esta manera, y en función de las consideraciones así descritas, nuestro planteamiento nos permite demostrar que la tesis estricta del acto administrativo tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que la propia definición legal contenida en el artículo 1° Ley de Procedimiento Administrativo General, alude necesariamente a todos los elementos que configuran el denominado carácter “regulador” de los actos administrativos. Sin embargo, la tesis amplia también entra dentro del alcance de la definición legal. ¿Cómo diferenciar entre ambas entonces?. A nuestro criterio, ello podrá hacerse en forma sencilla utilizando el criterio del artículo 206.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, piedra de toque de la diferenciación, dado que, si un acto administrativo no tiene efecto alguno sobre el *status jurídico* de un sujeto de derecho, éste no tendrá perjuicio o gravamen alguno que derive de dicho acto, motivo por el cual, dicho acto no tendrá requerimiento alguno en orden a ser impugnado o cuestionado, criterio al cual abunda la circunstancia por la cual los actos favorables, de suyo, no son impugnables por el sujeto que ha sido favorecido. Sin embargo, cuando un acto administrativo *innova o cambia el status jurídico* de un sujeto de derecho, estamos frente a un acto en sentido estricto, sea o no favorable a los derechos e intereses del administrado. Pero hay que tener cuidado con esta interpretación, ya que el artículo 206.2 Ley de Procedimiento Administrativo General aplica únicamente cuando el administrado considera que la *innovación de su status jurídico* producida por el acto administrativo le ha sido desfavorable,

ya sea porque se le otorga algo a medias, porque se le desconoce un derecho o simplemente se le deniega una petición formulada en procura de un derecho, motivo por el cual impugnará el acto. En tal sentido, el dato del carácter “regulador” del acto administrativo en sentido estricto, será útil para diferenciar las concepciones amplias y estrictas del acto administrativo, pero la distinción también puede servir para diferenciar el régimen de impugnación, ya que de suyo los actos administrativos en sentido amplio no serán impugnables, mientras que los actos en sentido estricto, por su propio carácter regulador, siempre podrán ser impugnados por el administrado, a la luz del artículo 206.2 Ley de Procedimiento Administrativo General.

8. UNA NUEVA PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Consideramos preciso desarrollar una clasificación de los actos administrativos, según sea su contenido material, formal o procedimental, en la medida que a partir de una taxonomía razonable y sucinta de las diferentes formas en las que puede manifestarse la existencia de un acto administrativo, se podrá verificar la presencia o no de efectos reguladores en las declaraciones de voluntad que constituyen necesariamente los actos administrativos. A efectos prácticos hemos dividido el esquema de clasificación de las modalidades del acto administrativo, en una tipología amplia que señala la existencia de clasificaciones de orden material, clasificaciones en cuanto a su contenido, y finalmente, clasificaciones de índole procesal.

a. Clasificaciones de orden material:

A) Clasificaciones por razón de los sujetos

a) Actos simples y actos complejos: En función del número de entes u órganos que actúan en su emisión. Los actos simples son emitidos por un solo ente u órgano, siendo la regla general, mientras que los actos complejos, emanan de dos o más órganos o entes, en ejercicio de competencias compartidas.

b) En función a los destinatarios del acto, se distingue entre actos administrativos de efectos singulares y actos administrativos de efectos generales: Esta distinción, conforme a lo señalado por SANTAMARIA, se apoya en el dato de la determinación nominativa o indeterminación de los sujetos destinatarios del acto: los actos singulares tienen por destinatarios específicos a una o varias personas, identificadas nominativamente o por su pertenencia a un colectivo delimitable objetiva e inequívocamente; en tanto que los generales tienen por destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas⁴⁹.

49 SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Principios... Op. Cit. Volumen II. p. 134.

c) **En función del número de voluntades necesarias para la perfección del acto, se habla de actos unilaterales y bilaterales.**

Los primeros emanan de la exclusiva voluntad de la Administración que los dicta en tanto que los segundos precisan para su perfección o plena eficacia de la voluntad del sujeto al que se dirigen (p.e. el nombramiento de un funcionario). Estos últimos no deben confundirse con los contratos y convenios administrativos que tienen una naturaleza diversa.

B) Clasificaciones por razón de su contenido:

a) Por los efectos objetivos del acto - Actos decisorios y no decisorios: Esta pretende resaltar la diferencia existente entre el típico acto constitutivo de una declaración de voluntad mediante la cual se constituye modifica o extingue una situación jurídica, frente a otras modalidades que expresan declaraciones de conocimiento, de juicio o valoración y de deseo o propuesta. El contenido significativo es que los actos constitutivos son siempre una decisión, mientras que el resto no tienen una incidencia decisoria o de manifestación de voluntad estrictamente. En puridad, contiene una distinción entre actos administrativos constitutivos y actos administrativos declarativos. En estos últimos, se declara de forma vinculante la existencia de un derecho, o de una determinada condición con relevancia jurídica en una persona, cosa o situación en aplicación del ordenamiento jurídico vigente, o bien se niega la pretensión de una declaración de este tipo⁵⁰.

b) Por los efectos en la esfera jurídica del ciudadano - Actos favorables y actos ablatorios o de gravamen: Los actos favorables amplían la esfera o el patrimonio jurídico de los destinatarios del mismo es decir, crean o reconocen un derecho o una ventaja jurídica. De otro lado, los actos administrativos de gravamen suponen una restricción del patrimonio jurídico de los particulares, esto es, tienen un efecto desventajoso o perjudicial para el destinatario, sea éste la inmisión en uno de sus derechos, la negación de una determinada ventaja o la determinación del nacimiento de una obligación a su cargo⁵¹. Esta distinción tiene una importancia práctica que se ve reflejada en la Ley de Procedimiento Administrativo General, sobre todo en institutos como la eficacia de los actos administrativos, la posibilidad de eficacia anticipada del acto, así como por la regulación del instituto de la revocación de los actos administrativos, ex. Art. 203 Ley de Procedimiento Administrativo General.

Entre los actos administrativos favorables, pueden citarse en términos genéricos, las ad-

misiones, las concesiones y autorizaciones, los permisos, las aprobaciones y las dispensas. De otro lado, entre los actos administrativos desfavorables, puede identificarse a las órdenes (mandatos - que imponen una obligación positiva, y las prohibiciones - que contiene una obligación negativa o de abstención), las sanciones, las requisas y las revocaciones.

c) Por los efectos en la esfera jurídica del ciudadano - Actos administrativos con "doble efecto" (Doppelwirkung): Es una clasificación propia de la doctrina alemana, recogida por BOCANEGRA SIERRA. Según la misma, los actos administrativos se dividen en dos categorías, a saber: (i) actos administrativos con efectos frente a terceros (*Drittwirkung*), como una licencia para la realización de una actividad industrial que afecta, desde luego, al titular de la actividad autorizada pero también a los vecinos en donde se instala la industria y, (ii) Actos administrativos con efectos mixtos (*Mischwirkung*), que producen efectos beneficiosos y perjudiciales respecto a la misma persona, por ejemplo la resolución que concede sólo en parte la solicitud de un ciudadano, o el acto sancionador que sin embargo, fija una sanción menor a la que legalmente podría imponerse⁵².

Esta última clasificación adquiere una singular importancia, debido a su eficacia práctica: los efectos de los actos administrativos no siempre son lineales, es decir, no siempre se producen en un solo sentido, exclusivamente en beneficio o únicamente en perjuicio de una determinada persona. Ello permite señalar la existencia de actos administrativos con eficacia frente a terceros y los actos administrativos con efectos mixtos. En los primeros, la persona perjudicada por los efectos de un acto que beneficia a su destinatario principal podrá impugnar el acto, puesto que la eficacia del mismo trasciende específicamente la esfera jurídica de su destinatario. En los segundos, la eventual revisión de los mismos, es susceptible de darse en la medida que no siempre el contenido de los actos se agota en un único contenido "favorable" o "perjudicial", sino que puede contener una mixtura de ambos.

d) **Por el objeto de la declaración - Actos reales, personales o mixtos:** No hay en realidad, actos administrativos que tengan como destinatario o punto de referencia una cosa. Todos ellos, por el contrario, disciplinan relaciones jurídicas, cuyos sujetos son personas físicas o jurídicas siendo precisamente sus efectos directos frente a terceros lo que convierte a una determinada declaración administrativa en un acto administrativo en sentido estricto. A decir de BOCANEGRA, lo

50 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 52.

51 Cfr. BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 47.

52 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 47.

que ocurre es que el contenido de ciertos actos, llamados reales, depende únicamente de las características de una cosa, siendo completamente independiente de las circunstancias de su destinatario⁵³.

Así, serán actos administrativos *reales*, aquellos que tienen por objeto una determinada cosa o actividad y para cuyo otorgamiento se toman exclusivamente en consideración las circunstancias propias de las mismas, como ocurre, por ejemplo en el otorgamiento de una licencia de construcción. De otro lado, los actos administrativos *personales* se refieren a la situación jurídica de una persona, tomando en consideración sus condiciones particulares, característica que determina su transmisibilidad, que en este tipo de actos no se encuentra permitida, o se somete a autorización discrecional de la Administración⁵⁴. Finalmente, en los actos *mixtos*, se trata de aquellos actos que describen conjuntamente los perfiles propios de los actos reales y personales, es decir, relativos a las características de una cosa y de una persona.

e) Por el efecto temporal - Actos que se extinguen en una sola ejecución y actos administrativos con efectos prolongados: Esta clasificación adquiere importancia por cuanto en los primeros, existe un solo acto de ejecución, cumplimiento o de configuración de un único derecho, producido lo cual, el acto administrativo caduca al haberse agotado su ejecución. Por el contrario, los actos administrativos de efectos prolongados, (actos con *Dauerwirkung* en la doctrina alemana), son aquellos que crean o modifican una relación jurídica duradera que depende de la propia eficacia del acto. Estos últimos deben distinguirse de los llamados "actos administrativos en cadena" (*Kettenverwaltungsakt*), que son actos administrativos que se producen sucesivamente, de forma encadenada, con un plazo de vigencia determinado (de tal forma que al terminar el plazo de su eficacia, la Administración puede dictar otro acto administrativo igualmente sometido a plazo) y con un contenido material similar entre ellos lo que permite mantener de forma duradera una relación jurídica que depende de dichos actos, facultando a la Administración el control periódico de los requisitos que justifican esa medida⁵⁵.

f) En función de la potestad ejercitada - Actos reglados y discrecionales: Los actos admi-

nistrativos reglados se dictan con el contenido legalmente previsto cuando se da el supuesto de hecho que la norma establece, en una pura operación de constatación de cumplimiento de los requisitos establecidos por el Ordenamiento. De otro lado, en los actos administrativos discrecionales la Administración decide, por razones de interés público, en el marco de los principios generales del Derecho Administrativo y teniendo en cuenta el fin de la norma habilitante, tanto si, ante una determinada situación, procede dictar un acto administrativo como si, tomada la decisión de hacerlo, cuál sea el contenido del acto discrecional, optando entre las diversas opciones posibles todas ellas igualmente válidas, que puedan presentarse⁵⁶.

b. Clasificaciones procesales:

SANTAMARIA, nos ofrece como un segundo gran criterio clasificatorio de los actos administrativos, a aquellos supuestos que tienen como origen un criterio procesal o procedimental del mismo, fundado en su recurribilidad dentro del procedimiento o su eventual impugnación en el proceso contencioso administrativo⁵⁷. Así, dicho autor, nos refiere una importante distinción entre: (a) actos definitivos y actos de trámite; (b) actos que ponen fin a la vía administrativa o causan estado; y, (c) actos originarios y actos confirmatorios. Adicionalmente, y siguiendo a BOCANEGRA, incluimos a la clasificación que distingue entre (d) actos firmes y actos recurribles.

a) Actos definitivos y actos de trámite: Son actos definitivos aquellos que ponen fin al procedimiento, siendo calificados genéricamente como actos de trámite todos los demás de carácter instrumental, que integran el procedimiento, bien iniciándolo o bien formando parte de su instrucción⁵⁸. Los actos de trámite, en sí tienen una función subordinada a la resolución final y, en todo caso, preparatoria de la misma⁵⁹, motivo por el cual ya hemos señalado que tales actos carecen de un contenido regulador. Su importancia radica en torno a la recurribilidad o impugnabilidad de los actos. Como lo reconoce el artículo 206° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, únicamente son recurribles en sede administrativa o impugnables en sede contenciosa, los actos definitivos, esto es, los que ponen fin a un procedimiento, mientras que, por regla general, los actos de trámite no son impugnables, salvo excepciones (que el acto administrativo de trámite decida directa o indirectamente sobre el fondo del asunto, determine la imposibilidad de continuar el

53 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 48.

54 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 53.

55 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 54.

56 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. pp. 54-55.

57 SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Principios... Op. Cit. Vol. II. pp. 135-138.

58 SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Principios... Op. Cit. Vol. II. p. 136.

59 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 58.

procedimiento o produzca indefensión - artículo 206.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo General). Esto no supone que el acto de trámite sea inmune a todo control: lo que quiere decirse es que su fiscalización sólo podrá ser alegada y controlada en el marco del recurso que se interponga contra el acto definitivo que ponga fin al procedimiento y como si se tratara de una irregularidad de dicho acto definitivo⁶⁰. A esta solución llega el artículo 206.2 Ley de Procedimiento Administrativo General cuando señala que *“La contradicción de los restantes actos de trámite (esto es de los que no determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o no producen indefensión) deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo”*.

- b) Actos que ponen fin a la vía administrativa o causan estado:** La distinción entre actos administrativos que ponen fin a la vía administrativa o actos que causan estado y actos que no lo hacen es relevante en cuanto a la posibilidad o no de interponer directamente el proceso contencioso-administrativo contra los mismos, el mismo que es deducible únicamente respecto de los actos que causan estado o agotan la vía administrativa. Con respecto a los actos que no causan estado, se trata de actos contra los que el particular, necesariamente debe interponer los recursos administrativos que le franquea la ley para poder acceder al requisito de agotar la vía administrativa en vías de una eventual impugnación del acto, o su consentimiento para considerar estables sus efectos.

La Ley de Procedimiento Administrativo General, en su artículo 218, acoge esta distinción, al señalar los supuestos en los que los actos administrativos agotan la vía administrativa, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 218º.- Agotamiento de la vía administrativa:

218.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el artículo 148º de la Constitución Política del Estado.

218.2 Son actos que agotan la vía administrativa:

- a) *El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u*

órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa; o

- b) *El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica o*
- c) *El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión, únicamente en los casos a que se refiere el Artículo 210º de la presente Ley; o*
- d) *El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a los que se refieren los Artículos 202º y 203º de esta Ley; o*
- e) *Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales”*.

- c) Actos originarios y confirmatorios:** La regla de firmeza de los actos administrativos, quedaría burlada si se consiguiera provocar la producción de un nuevo acto administrativo de contenido idéntico al considerado como firme, e impugnarlo. Este tipo de fraude acontece cuando se pierden los plazos de caducidad disponibles para la interposición de los recursos en sede administrativa o la eventual impugnación de un acto que ha causado estado, conforme a las reglas de la Ley de Procedimiento Administrativo General y la LPCA. En teoría, podría darse cuando por ejemplo, si un acto denegatorio de una licencia de construcción hubiese quedado firme al no haber sido recurrido en plazo, podría presentarse nuevamente una solicitud en el mismo sentido, y ante la denegatoria (expresa o presunta), interponerse recurso administrativo contra la misma, ahora sí en plazo. Para evitar este fraude, la Ley de Procedimiento Administrativo General, ha establecido en su artículo 206.3 que *“No cabe la impugnación de actos que sean reproductorios de otros anteriores que hayan quedado firmes ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma”*.

- d) **Actos firmes y recurribles:** Actos firmes son, según BOCANEGRA, aquellos actos que, con independencia de que hayan o no causado estado, no son susceptibles de ninguna clase de recurso ni administrativo ni jurisdiccional, bien por haber

60 SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso: Principios... Op. Cit. Vol. II. p. 136. En particular, sobre la eventualidad de la impugnación de los actos de trámite, resulta de obligada consulta lo escrito por José Antonio GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: La impugnación de los actos administrativos de trámite. Prólogo de Rafael Gómez-Ferrer Morant. Editorial Montecorvo. Madrid, 1993.

transcurrido los plazos legalmente establecidos para interponer los correspondientes recursos administrativos o jurisdiccionales, bien porque su contenido haya sido confirmado por una resolución judicial, a su vez, firme⁶¹. En sentido contrario, son actos recurribles, aquellos que pueden ser impugnados tanto en sede administrativa, como susceptibles de impugnación en sede jurisdiccional.

9. PROBLEMÁTICA DEL CONCEPTO DE "ACTO ADMINISTRATIVO A EFECTOS JURISDICCIONALES" (O LA COEXISTENCIA DEL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO EN SENTIDO ESTRICTO Y DEL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO NO DECISORIO).

En algunas legislaciones (como la española), ha surgido una problemática derivada de la concepción jurisdiccional del acto administrativo, esto es, la concepción que ha ido decantando la jurisprudencia, la misma que inclusive ha sido mucho más amplia que la comúnmente admitida en doctrina, sobre todo por el carácter revisor que se reconocía al proceso contencioso-administrativo, cuya controversia materia de solución necesariamente debía girar en torno a un acto administrativo. En tal sentido, la jurisprudencia en dicho país, ha reconocido un concepto amplísimo, residual, o negativo, que concibe al acto administrativo como cualquier declaración administrativa susceptible de tutela judicial efectiva⁶². Dicha conceptualización del acto administrativo a efectos jurisdiccionales, se deriva en mucho de la regulación contenida en el artículo 25.1 de la LJCA española, norma que señala lo siguiente:

"Artículo 25.-

1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con (...) los actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos".

De una lectura del referido artículo, se entiende que se considera acto administrativo "a efectos jurisdiccionales", todo acto expreso o presunto (estos últimos en los casos en que se haya producido silencio administrativo), que haya puesto fin a la vía administrativa. En tal sentido, en una lectura literal de la ley española, acto administrativo a efectos jurisdiccionales es toda decisión que haya causado estado, contra la cual se hayan interpuesto los recursos correspondientes, es decir, una decisión que haya agotado la vía procedimental administrativa.

Precisamente, para escapar de este corsé, y evitar supuestos de indefensión, la doctrina española produjo un concepto amplísimo de acto administrativo, entendido como toda declaración de voluntad producida por una entidad administrativa, en orden a no dejar resquicio alguno de la actividad administrativa fuera del control jurisdiccional. Consiguientemente, para lograr dicho fin (al margen de que el acto administrativo contenido decisorio o no), se optó por tener un concepto amplio de acto administrativo, vale decir, un concepto de "acto administrativo a efectos jurisdiccionales", el mismo que desarrolla la idea de que es acto administrativo toda declaración de voluntad administrativa (sea de juicio, conocimiento o de deseo) en uso de cualquier potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.

Como se ha indicado, esta concepción del acto administrativo a efectos jurisdiccionales, ha contribuido también a difuminar aún más dicho concepto, con lo que se pierde de vista el planteamiento de una opción unívoca o estricta del acto administrativo, en función a su aspecto regulador o decisorio con respecto a la conformación de relaciones jurídicas sometidas al ámbito del Derecho Administrativo.

Sin embargo, en nuestro ordenamiento, que tiene una regla similar al español, gracias a la definición de acto administrativo contenida en el artículo 1° de la LPAG, así como a la regla contenida en el artículo 206.2 de la misma norma, puede afirmarse la total innecesariedad de recurrir a un concepto amplio del acto administrativo a efectos de su impugnación jurisdiccional.

Ello es así, en la medida que en nuestro ordenamiento es preciso determinar la existencia de un concepto de *acto administrativo en sentido estricto* el mismo que *coexiste con el concepto de acto administrativo no decisorio*, los cuales son producto de una interpretación sistemática que une la definición legal positiva de acto administrativo contenida en el artículo 1° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, con la definición *negativa del acto* contemplada en el artículo 206.2 Ley de Procedimiento Administrativo General, norma que precisamente señala cuáles actos no son impugnables.

Tal como puede apreciarse, si se quiere hablar de la impugnabilidad de estos tipos de actos, la misma es necesariamente distinta, en la medida que en principio sólo son impugnables los actos administrativos decisorios o en sentido estricto (excepcionalmente los actos administrativos de trámite, conforme al artículo 206.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo General), mientras que los actos administrativos no decisorios, en ningún caso son impugnables directamente, sino que, la

61 BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 61.

62 Situación criticada por BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Lecciones... Op. Cit. p. 61. Asimismo, confróntese las definiciones jurisprudenciales del acto administrativo estudiadas por BOQUERA OLIVER, José María: Estudios... Op. Cit. pp. 44-65.

Tipo de acto administrativo	Contenido	Impugnabilidad
Actos Administrativos en sentido estricto (con contenido decisorio o regulador)	Actos administrativos que ponen fin al procedimiento pronunciándose sobre las peticiones del administrado (art. 1°, 29°, 206° LPAG). Actos administrativos de trámite que causan indefensión o indirectamente ponen fin al procedimiento (art. 206° LPAG)	Directa, a través de los recursos administrativos y, una vez agotada la vía administrativa, mediante el proceso contencioso-administrativo correspondiente.
Actos Administrativos no decisorios	<ul style="list-style-type: none"> - Las certificaciones meramente declarativas. - Las comunicaciones, informes, opiniones, recomendaciones y advertencias (salvo que por ley tengan efecto vinculante o regulador). - Las decisiones confirmatorias de otros actos administrativos (art. 206.3 LPAG) - Los proyectos o propuestas de resolución. - Los actos de trámite en general (art. 206.2 LPAG) 	Indirecta, de acuerdo a lo establecido en el artículo 206.2 de la LPAG, los efectos de esta clase de actos administrativos, se impugnan a través del acto administrativo decisorio que pone fin al procedimiento.

propia LPAG establece que los mismos se asimilan a la impugnación del acto administrativo decisorio o definitivo al cual han servido como etapa previa (cfr. artículo 206.2 LPAG).

La siguiente tabla ayuda a entender el esquema antes descrito:

Sin embargo, la consagración legislativa de la distinción entre acto administrativo de contenido regulatorio, y los actos administrativos no decisorios, no implica que hablemos de dos categorías totalmente antagónicas y autónomas entre sí, en la medida en que ambas hablamos de actos administrativos, por lo que consiguientemente, tienen los mismos requisitos para su producción, pueden estar aquejadas de los mismos vicios de validez y tienen las mismas reglas de eficacia. Sin embargo, es necesario introducir un elemento de distinción entre ambas nociones, en orden a clarificar la opción del legislador peruano en torno a la adopción de un concepto *estricto* del acto administrativo tal como el desarrollado en el artículo 1.1 de la LPAG.

Precisamente, al haberse optado por la regulación de un concepto estricto de acto administrativo, es necesario depurar el concepto de figuras similares, que tienen las mismas características, pero que no tienen el elemento decisorio, regulador de relaciones jurídicas, que hace a la esencia de la definición del acto administrativo. *En tal sentido, la noción jurídica estricta de acto administrativo en nuestro ordenamiento hace referencia a aquellas decisiones de la Administración Pública con contenido regulador de relaciones jurídicas para un caso concreto*

emitidas en uso de una potestad administrativa distinta a la reglamentaria.

Al margen de esta noción estricta del acto administrativo, existe el concepto de *acto administrativo no decisorio* (denominado por algunos "actuación" administrativa, para otros meros actos administrativos, actos de trámite, etc.), que en realidad constituyen *declaraciones de voluntad administrativa que carecen de contenido decisorio o regulador de relaciones jurídicas, y que para configurarse jurídicamente recurren a las formas del acto administrativo, aunque no tienen la esencia fundamental de éste.* Es labor de nuestra doctrina y de la jurisprudencia, sentar las bases definitivas del problema aquí apuntado, de determinar la diferencia existente entre ambas figuras, y establecer la terminología correcta para lo que aquí se denomina "acto administrativo no decisorio".

Por último, como ya lo hemos señalado, es admisible la coexistencia de un concepto de acto administrativo en sentido estricto y de los que aquí se denominan actos administrativos de contenido no decisorio. Solamente los primeros responden fielmente al concepto de acto administrativo regulado en el artículo 1° de la LPAG, por lo que responden a un contenido decisorio o regulador de relaciones jurídico-administrativas. Con relación a los otros, es necesario afirmar que también son actos administrativos, pero carecen de relevancia decisoria, por lo que no pueden ser confundidas con el concepto estricto del acto administrativo de nuestra LPAG. Lo importante aquí, es no confundir el régimen de impugnabilidad de ambas figuras, ni mucho menos pretender usar el criterio de la im-

pugnabilidad para separar ambos conceptos, **toda vez que la diferencia entre acto administrativo estricto y acto no decisorio, es precisamente el contenido decisorio o regulador de relaciones jurídicas.** Para nuestro ordenamiento, sólo será acto administrativo entonces aquella decisión administrativa dirigida a crear, regular, modificar o extinguir situaciones jurídicas sometidas al Derecho Administrativo, conforme a lo establecido en el numeral 1.1 del artículo 1° de la LPAG.

10. RECAPITULACIÓN:

A lo largo de estas líneas, hemos incidido en la necesidad de adoptar un concepto estricto del acto administrativo en función del contenido *regulador* del mismo y de su indesligable faceta de *estabilización* de las relaciones jurídicas que la declaración de voluntad emitida por las entidades administrativas, constituye, modifica o extingue. Así, hemos adoptado como definición del acto administrativo la siguiente: *“Acto administrativo es toda decisión o resolución administrativa, de carácter regulador y con efectos frente a terceros dictada por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria”.*

A diferencia de la problemática existente en otros países que carecen de un concepto legal definido o explícito del acto administrativo, la LPAG, siguiendo a la Ley Federal de Procedimiento Alemana, permite afirmar la existencia de un concepto estricto del acto administrativo, que específicamente hace incidencia en el aspecto *regulador* del mismo, al señalar que *“Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta”.*

Sin embargo este carácter regulador del acto administrativo no dice mucho, si es que no se le concatena necesariamente con la función de *estabilización* de las relaciones jurídicas administrativa formadas a partir de la emisión del acto administrativo. En este orden de ideas, debe recordarse que, tanto en su faceta formal, como en sus diferentes modos de actuación (policía, fomento, servicio público, entre otros) el acto administrativo constituye un instrumento estabilizador de las relaciones jurídicas así creadas (autorizaciones, subvenciones, exoneraciones, prestaciones, así como también de las eventuales sanciones, coacciones, ordenes, mandatos o prohibiciones). De esta manera, el acto administrativo es una garantía del particular frente a la actuación administrativa, puesto que fija de manera expresa la voluntad de la administración con relación a una situación concreta. Es así que la funcionalidad del concepto del acto administrativo radica en que la regulación de intereses que contiene la declaración de

voluntad administrativa, estabiliza tal declaración, la misma que tiene un contenido que vincula no sólo a los particulares (beneficiados o perjudicados por la actuación administrativa), sino también, y esto es lo más importante, a la Administración que produce el acto (salvo existencia de vicios de nulidad, o en el ejercicio de la excepcional potestad revocatoria, conforme a los artículos 202 y 203 de la LPAG). De esta manera, el acto administrativo se convierte en un título para el particular (sea de ampliación o limitación de su esfera jurídica), que tiene un contenido vinculante, no sólo para él mismo, sino también para la Administración, la misma que ya fijó su voluntad para un determinado supuesto concreto, a través de la emisión del acto administrativo correspondiente.

Finalmente, nuestra concepción parte también de separar la eventual impugnabilidad del acto administrativo, del contenido de éste. Partimos de la premisa que no todo lo impugnabile en sede jurisdiccional necesariamente debe ser acto administrativo, puesto que el énfasis debe ser puesto en que toda *actuación administrativa* (acto administrativo, acto de trámite, contratos, omisiones formales, omisiones materiales, vías de hecho, etc.), está sometida al control jurisdiccional siempre y cuando afecte derechos o intereses legítimos de los administrados. En función de ello, todos los actos administrativos dotados de carácter regulador serán impugnables, puesto que en función a dicho carácter regulador, se suscita una controversia entre la administración y los particulares, en la medida que toda forma de actuación administrativa es susceptible de enjuiciamiento o control jurisdiccional, pero también es importante aclarar que lo anteriormente afirmado, no debe conducirnos a equiparar al acto administrativo a *“toda declaración administrativa”* con la finalidad de evitar que la actividad administrativa quede fuera del control jurisdiccional. Por loable que sea esta intención, es inservible para la adopción de un concepto estricto del acto administrativo.

En otras palabras, la concepción del acto administrativo debe ser desligada de cualquier aspecto ligado a la caracterización del acto como objeto de impugnación jurisdiccional, ya que éste último aspecto es un atributo de toda forma de actuación administrativa. Es por ello que la adopción de un concepto estricto del acto administrativo no necesariamente implicará una reducción de los aspectos relativos a la tutela jurisdiccional frente a la actuación administrativa, sino que simplemente es un medio más en orden a eliminar el mentado carácter *“revisor”* de la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto que el concepto del acto administrativo debe ser desligado por completo de las facetas que lo vinculan al objeto del proceso contencioso-administrativo como instrumento de control jurisdiccional de la actuación administrativa. .CA