

La construcción conceptual del acto administrativo en Bolivia: propuesta metodológica y análisis de sus deficiencias a nivel normativo y jurisprudencial

The Conceptual Construction of the Administrative Act in Bolivia: Methodological Proposal and Analysis of Normative and Jurisprudential Deficiencies

SERGIO RODRIGO ROJAS-BARRIENTOS**

Universidad Simón I. Patiño (Bolivia)

Resumen: Este trabajo pretende determinar si deficiencias en la construcción conceptual del acto administrativo, ya sea a nivel normativo o jurisprudencial, han influido en el tratamiento confuso que reciben los actos públicos de naturaleza administrativa en Bolivia. Para ello, se elaboró un instrumento de recogida de datos que permite registrar la demarcación conceptual atribuible a una fuente en función de las posturas que adopte en las cinco controversias que abarcan la variabilidad doctrinal alrededor del concepto de acto administrativo. Luego, se empleó este instrumento para inferir la demarcación conceptual atribuible al conjunto de fuentes normativas bolivianas que definen al acto administrativo. Después, se aplicó este mismo instrumento sobre una muestra representativa de resoluciones emitidas por los altos tribunales bolivianos, la cual se obtuvo gracias a una búsqueda sistemática, exhaustiva y replicable de sentencias relevantes. Se descubrió que la definición legal vinculante de acto administrativo excluye a un conjunto importante de actos públicos de alcance particular, efectos directos y naturaleza no jurisdiccional, lo cual ha causado un régimen de impugnación confuso. Por otro lado, se juzgó que la inclusión de los reglamentos resta utilidad práctica al acto administrativo como instituto jurídico, ya que estos actos están sometidos a proposiciones normativas generales diferentes de aquellas que regulan a los actos de alcance particular. También se descubrió que dos normas, una de rango legal y otra reglamentaria, adoptan posturas mutuamente excluyentes con respecto a la pertenencia de los actos con efectos indirectos dentro de la categoría de los actos administrativos. Esta contradicción ha generado

* Este trabajo forma parte de la tesis doctoral titulada «Vicios formales en los actos administrativos: análisis comparado entre los ordenamientos jurídicos boliviano y español», elaborada en el marco del Programa Oficial de Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano de la Universidad de La Coruña (España).

Se agradecen las pertinentes sugerencias formuladas por los profesores Francisco Sanz Larruga, Álex Pantoja Montán y Jaroslava Zapotocka de Ballón al borrador de este trabajo. Se agradece, igualmente, a los pares evaluadores, cuyas pertinentes observaciones incrementaron notablemente la calidad del trabajo.

** Director del Observatorio de Justicia Administrativa y Tributaria de la Universidad Simón I. Patiño e investigador de la misma casa de estudios. Doctorando en Derecho Administrativo Iberoamericano en la Universidad de La Coruña y magister por la Universidad de Salamanca (España). Miembro de la Asociación Boliviana de Derecho Administrativo (Bolivia) y exbecario de la Fundación Simón I. Patiño (Suiza).

Código ORCID: 0000-0002-3735-6217. Correo electrónico: sergiorojas@usip.edu.bo

dos líneas jurisprudenciales contradictorias, lo cual, a su vez, ha ocasionado que los actos de mero trámite reciban un tratamiento que debería reservarse para los actos con efectos directos. Se espera que estos hallazgos orienten las prácticas legislativa y jurisdiccional en Bolivia y, además, que otros investigadores apliquen la metodología propuesta por este trabajo para revelar cómo se conceptualiza el acto administrativo en otros ordenamientos de la familia iberoamericana de sistemas normativos.

Palabras clave: Derecho administrativo, acto administrativo, actos de mero trámite, actos de trámite cualificados, revisión sistemática de jurisprudencia.

Abstract: This study aims to determine whether deficiencies in the conceptual construction of the administrative act—at both the normative and jurisprudential levels—have influenced in the confusing treatment afforded to public acts of an administrative nature in Bolivia. To this end, a data collection instrument was developed to record the conceptual demarcation attributable to a specific source based on its stance regarding the five controversies that encompass the doctrinal variability surrounding the concept of the administrative act. Subsequently, this instrument was used to infer the conceptual demarcation attributable to the set of Bolivian normative sources that define the administrative act. It was then applied to a representative sample of decisions issued by Bolivia's highest courts, obtained through a systematic, exhaustive and replicable search for relevant judgments. The findings reveal that the legally binding definition of the administrative act excludes a significant set of public acts of particular scope, direct effects, and non-jurisdictional nature, resulting in a confusing system of challenge. Moreover, it was determined that the inclusion of regulations diminishes the practical utility of the administrative act as a legal construct, since these acts are subject to general normative propositions different from those regulating acts of particular scope. It was also discovered that two norms—one legislative and one regulatory—adopt mutually exclusive positions regarding whether acts with indirect effects belong to the category of administrative acts. This contradiction has generated two conflicting lines of case law and this, in turn, has caused procedural acts to receive a treatment that should be reserved for acts with direct effects. It is expected that these findings will guide legislative and jurisdictional practices in Bolivia and, furthermore, that other researchers will apply the methodology employed in this work to reveal how the administrative act is conceptualized in other jurisdictions within the Ibero-American family of normative systems.

Keywords: Administrative law, administrative act, mere procedural acts, qualified procedural acts, systematic review of case law.

CONTENIDO: I. INTRODUCCIÓN.- II. CONTROVERSIAS DOCTRINALES ALREDEDOR DEL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.- II.1. NATURALEZA ADMINISTRATIVA DE UN ACTO PÚBLICO.- II.1.1. CRITERIO SUBJETIVO.- II.1.2. CRITERIO OBJETIVO.- II.1.2.1. SEGÚN LA DETERMINABILIDAD DE LOS SUJETOS ALCANZADOS Y LA FINALIDAD DEL ACTO.- II.1.2.2. SEGÚN SU GRADO DE SUBORDINACIÓN.- II.1.3. CRITERIO MIXTO.- II.2. CONTENIDO DEL

ACTO ADMINISTRATIVO.- II.2.1. FORMAS DE MANIFESTAR EL CONTENIDO ADMISIBLE.- II.2.2. FÓRMULAS LINGÜÍSTICAS.- II.2.2.1. DECLARACIÓN DE VOLUNTAD QUE PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS.- II.2.2.2. DECLARACIONES DE VOLUNTAD, JUICIO, CONOCIMIENTO O DESEO.- II.2.2.3. COBERTURA CONCEPTUAL DE LAS «DECLARACIONES DE VOLUNTAD, JUICIO, DESEO O CONOCIMIENTO».- II.2.3. CONTROVERSIAS DOCTRINALES SOBRE EL CONTENIDO CONSIDERADO ACEPTABLE PARA UN ACTO ADMINISTRATIVO.- II.2.3.1. EFECTOS JURÍDICOS DIRECTOS E INDIRECTOS.- II.2.3.2. NÚMERO DE VOLUNTADES.- II.2.3.3. PROYECCIÓN DEL CONTENIDO.- II.2.3.4. DETERMINABILIDAD DE LOS DESTINATARIOS.- II.3. INSTRUMENTO DE RECOGIDA DE DATOS.- III. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO EN LAS FUENTES NORMATIVAS BOLIVIANAS.- III.1. NATURALEZA ADMINISTRATIVA DE UN ACTO PÚBLICO.- III.2. CONTENIDOS ADMISIBLES PARA UN ACTO ADMINISTRATIVO.- III.2.1. EFECTO DIRECTO O INDIRECTO.- III.2.2. NÚMERO DE VOLUNTADES.- III.2.3. DETERMINABILIDAD DE LOS DESTINATARIOS.- III.3. DEMARCACIÓN CONCEPTUAL DE ACTO ADMINISTRATIVO INFERIBLE A PARTIR DE LAS NORMAS BOLIVIANAS.- IV. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO EN LA JURISPRUDENCIA BOLIVIANA.- IV.1. SELECCIÓN DE LAS RESOLUCIONES OBSERVADAS.- IV.2. NATURALEZA ADMINISTRATIVA DE UN ACTO PÚBLICO.- IV.3. CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.- IV.3.1. EFECTOS JURÍDICOS DIRECTOS E INDIRECTOS.- IV.3.2. NÚMERO DE VOLUNTADES.- IV.3.3. PROYECCIÓN DEL CONTENIDO.- IV.3.4. DETERMINABILIDAD DE LOS DESTINATARIOS.- IV.4. DISTRIBUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES OBSERVADAS EN EL ESPECTRO CONCEPTUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.- V. CONSECUENCIAS DE LA DEMARCACIÓN CONCEPTUAL DE ACTO ADMINISTRATIVO OBSERVADA EN LAS FUENTES NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES BOLIVIANAS.- V.1. INCLUSIÓN DE LOS REGLAMENTOS EN LA CATEGORÍA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- V.2. EXCLUSIÓN DE ACTOS EMANADOS POR LOS ÓRGANOS LEGISLATIVO, JUDICIAL Y ELECTORAL.- V.3. INVALIDACIÓN INDEPENDIENTE DE ACTOS DE MERO TRÁMITE.- VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Las categorías jurídicas son provechosas en la medida en que agrupan actos que estén sometidos a las mismas proposiciones normativas generales (Kormann, 1910, citado en Garrido, 1994, p. 407). Por ese motivo, son útiles aquellas categorías que agrupan actos que están sometidos a las mismas reglas procedimentales y que, además, pueden impugnarse usando los mismos recursos. Lamentablemente, la categorización boliviana de los actos emitidos en ejercicio de una potestad administrativa no cumple con tal criterio.

Por un lado, existen múltiples actos que, a pesar de ser conceptualmente homogéneos, no son impugnables usando los mismos recursos. Dentro de este grupo pueden mencionarse las resoluciones disciplinarias del Consejo de la Magistratura (Ley del Órgano Judicial, 2010, art. 210), los

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENTIAL
DEFICIENCIES

actos que rechazan una solicitud de inscripción al Registro Público de Derechos Reales (Decreto Supremo N.º 27957, 2004, art. 42) o los actos que inhabilitan a un candidato a un cargo electivo (Ley del Órgano Electoral, 2010, art. 26.2), que, a pesar de ser actos públicos, unilaterales, de alcance particular, que producen efectos jurídicos directos y que no son sentencias, no pueden impugnarse usando el mismo recurso que está disponible para la mayoría de los actos que tienen esas propiedades: la demanda contencioso-administrativa.

Por otro lado, existen actos que, siendo de géneros diferentes, son sometidos al mismo tratamiento. Por ejemplo, en Bolivia, los actos de mero trámite viciados de gravedad frecuentemente reciben un tratamiento que en otros ordenamientos se reserva para los actos que producen efectos jurídicos directos: la invalidación independiente¹.

Siendo este el estado de la categorización boliviana de los actos públicos, unilaterales, de alcance particular, que producen efectos directos y que no son jurisdiccionales, conviene analizar la categoría más prominente en este dominio, el acto administrativo, y determinar si deficiencias en su construcción conceptual, ya sea a nivel normativo o jurisprudencial, han influido en el tratamiento desigual y confuso que se da a estos actos en Bolivia.

Para cumplir con este objetivo, se desarrollaron las siguientes actividades:

- A partir de una revisión de literatura, se elaboró un instrumento de recogida de datos que permite registrar la demarcación conceptual atribuible a una fuente en función de las posturas que adopte en las cinco controversias que abarcan la variabilidad doctrinal alrededor del concepto de acto administrativo.
- Usando este instrumento, se infirió la demarcación conceptual atribuible al conjunto de normas bolivianas que definen al acto administrativo.
- Se aplicó el mismo instrumento sobre una muestra representativa de resoluciones relevantes emitidas por los altos tribunales bolivianos —Tribunal Constitucional Plurinacional (en adelante, TCP), Tribunal Supremo de Justicia (en adelante, TSJ) y Tribunal Agroambiental (en adelante, TA)—, la cual se obtuvo mediante una búsqueda exhaustiva, sistemática y replicable de sentencias.

¹ Conviene advertir que esta invalidación independiente no implica que los actos de mero trámite sean directamente impugnables en Bolivia. Lo que ocurre en la práctica es que el revisor que ha admitido un recurso en contra de un acto impugnado —resolución o acto de trámite cualificado— y encuentra en este un vicio procedimental severo no se limita a declarar la invalidez del acto impugnado, sino que excede su competencia declarando, además, la invalidez del acto de mero trámite vicioso, ordenando la retroacción del procedimiento hasta ese punto.

- Finalmente, se analizaron las consecuencias de la demarcación de acto administrativo que es legalmente vinculante y del modo que esta demarcación ha sido aplicada en la jurisprudencia boliviana.

Este manuscrito está estructurado siguiendo la progresión descrita anteriormente.

En el desarrollo del trabajo, se descubrió que las fuentes normativas bolivianas que definen al acto administrativo no expresan con claridad la demarcación conceptual pretendida por el legislador. Es más, se halló que dos de estas fuentes, una legislativa y otra reglamentaria, adoptan posturas mutuamente excluyentes con respecto a la pertenencia de los actos con efectos indirectos en el dominio de los actos administrativos. Esta contradicción ha provocado dos líneas jurisprudenciales en conflicto, lo cual, a su vez, ha causado que los actos de mero trámite, que son actos con efectos indirectos, sean invalidados directamente, a pesar de que tal tratamiento debería reservarse para los actos que producen efectos directos.

También se encontró que la demarcación legalmente vinculante es demasiado restrictiva en lo que respecta a los órganos que pueden emitir actos administrativos, ya que excluye los actos de naturaleza administrativa que emitan órganos ajenos a la Administración pública, lo cual provocó una categoría de actuaciones que, a pesar de ser conceptualmente homogénea, está sometida a un régimen de impugnación heterogéneo. Por otro lado, se encontró que esta demarcación es demasiado extensiva en lo que respecta a la determinabilidad de los sujetos alcanzados, pues incluye los actos reglamentarios, que están sometidos a proposiciones normativas generales distintas de las que regulan los actos de alcance particular, lo que supone dilatar el concepto de acto administrativo de un modo que disminuye su utilidad práctica como instituto legal.

II. CONTROVERSIAS DOCTRINALES ALREDEDOR DEL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

En este apartado se revisan las controversias doctrinales alrededor del concepto de acto administrativo. El objetivo de esta revisión es elaborar un instrumento de recogida de datos que permita registrar las posturas que ha adoptado una fuente para definir al acto administrativo.

Conviene advertir que el concepto analizado en este trabajo es tan contencioso que casi todas sus características definitorias están en debate. La única característica en la que todos los autores consultados coinciden es la naturaleza intelectual de la declaración pronunciada por la Administración pública al emitir un acto administrativo, lo cual excluye a «las actuaciones puramente materiales, reales o técnicas» (Parejo Alfonso, 2024, p. 734); es decir, aquellas que suponen «la

275

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENCIAL
DEFICIENCIES

ejecución de tales declaraciones —que han sido consignadas en actos propiamente dichos—, o bien la simple realización de acciones materiales por parte de la Administración» (Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016, p. 510).

Además de ser una declaración intelectual emitida en ejercicio de una potestad pública, todas las demás características definitorias del acto administrativo son controvertidas y, en consecuencia, serán exploradas en los apartados que siguen.

II.1. Naturaleza administrativa de un acto público

La primera controversia tiene que ver con aquello que hace «administrativo» a un acto del Estado, en oposición a actos con naturalezas «legislativas» o «judiciales».

Se han propuesto dos criterios que pugnan por explicar esta distinción: por un lado, el criterio subjetivo distingue la naturaleza de una actuación pública por la condición subjetiva del órgano emisor, de tal modo que «las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales según estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial» (Fraga, 2000, p. 29); por otro lado, el criterio objetivo busca la naturaleza administrativa de una actuación en sus características intrínsecas, prescindiendo de la condición subjetiva del órgano emisor, es decir, considera que «la distinción entre potestades públicas no es orgánica, sino que se efectúa en razón de su respectiva naturaleza o finalidad» (Gamero Casado, 2021, p. 70).

II.1.1. Criterio subjetivo

Según Fernández Ruiz (1997):

Conforme al criterio orgánico, también llamado subjetivo o formal, acto administrativo es el que realizan los órganos administrativos del poder público y no otros. De acuerdo con este criterio, solo los órganos administrativos pueden producir actos administrativos; esto significaría que los órganos judiciales y los legislativos no podrían hacerlo, lo que es rechazado en la actualidad por la mayor parte de la doctrina (p. 126).

En efecto, aunque los autores consultados reconocen que el criterio subjetivo es una de las posturas alternativas en esta controversia, ninguno de ellos la defiende. Los que la mencionan, o bien se limitan a mencionarla, como ocurre con Fraga (2000, p. 29) o Dromi (2008, p. 32); o bien la rechazan expresamente, como ocurre con Brewer-Carías (1984), para quien «resulta imposible decir hoy que los actos de un órgano del Estado sólo están regidos por una específica rama del derecho» (p. 32).

Incluso Lares Martínez (1963), que considera «necesario que la manifestación de voluntad [de la que emerge el acto administrativo] la haga una autoridad administrativa» (p. 102), admite que «son también actos administrativos las manifestaciones de voluntad hechas excepcionalmente, en ejercicio de la función administrativa, por los órganos legislativos o judiciales» (p. 102).

11.1.2. Criterio objetivo

En este apartado se describirán las posturas de los autores que pretenden distinguir los actos administrativos de los actos legislativos y jurisdiccionales, prescindiendo de la pertenencia orgánica del emisor.

Estas posturas se dividen en dos grupos: a) los que distinguen las funciones públicas según la determinabilidad de los sujetos alcanzados y la finalidad del acto, y b) los que las distinguen según su grado de subordinación.

11.1.2.1. Según la determinabilidad de los sujetos alcanzados y la finalidad del acto

Este grupo distingue los actos administrativos de los legislativos por la determinabilidad de los sujetos alcanzados, siendo los legislativos aquellos que afectan a un conjunto indeterminable de sujetos —actos de alcance general— y los administrativos aquellos que afectan a una persona o un conjunto de personas determinadas o determinables —actos de alcance particular— (Fraga, 2000, p. 61). Así, por ejemplo, los decretos reglamentarios serían actos objetivamente legislativos a pesar de emerger de una autoridad que pertenece al Poder Ejecutivo.

Los actos administrativos estarían circunscritos al dominio de los actos de alcance particular. De este modo, para establecer la demarcación conceptual que les corresponde, solo haría falta deslindarlos de la otra categoría de actos públicos que determinan situaciones jurídicas individuales: los actos jurisdiccionales. Es en esta escisión donde encontramos diferencias entre los miembros de este grupo.

Por un lado, según Fraga (2000),

Ha habido una parte de la doctrina que se ha inclinado a considerar que la función jurisdiccional no se distingue sustancialmente de la administrativa; que en realidad en el Estado hay sólo dos actividades diferentes: la de hacer leyes y la de ejecutarlas, sin que haya razón de fondo para distinguir la ejecución en casos de controversia y la ejecución en casos en que no hay conflicto (p. 49).

Por otro lado, se encuentran los autores que pretenden distinguir los actos administrativos de los jurisdiccionales por sus características intrínsecas.

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENCIAL
DEFICIENCIES

Jèze (1936), por ejemplo, intenta distinguir ambas funciones al observar únicamente sus características jurídicas, buscando entre el acto administrativo y el jurisdiccional alguna diferencia que sea apreciable en la estructura misma del acto. Esta estrategia descubrió un tipo de acto público enteramente circunscrito a las fronteras de la potestad administrativa. Se trata de los denominados «actos condición», que son actos mediante los cuales un individuo adquiere un estatus jurídico que lo hace sujeto a aquellas normas generales que son aplicables únicamente a los individuos con tal estatus (citado en Fraga, 2000, pp. 59-63). Así, por ejemplo, un acto de nombramiento confiere a un individuo la condición de servidor público y, en consecuencia, hace que le sean aplicables todas las normas generales destinadas a los servidores públicos.

Sin embargo, aunque los defensores de esta postura concuerdan en que no existen actos condición entre los actos jurisdiccionales, también admiten que la función administrativa no se agota con los actos condición. Entre los actos administrativos también hay «actos subjetivos», que son aquellos que crean situaciones jurídicas individuales. Por ejemplo, en el acto que determina una deuda tributaria, la Administración establece una situación jurídica individual para el sujeto pasivo sin conferirle ningún estatus jurídico nuevo.

Esto mismo ocurre con la función jurisdiccional, ya que la sentencia, el acto jurisdiccional por antonomasia, crea situaciones jurídicas individuales. Por ejemplo, cuando un juez condena a un deudor a resarcir los daños que ha causado al incumplir un contrato o cuando ordena a un empleador reincorporar a un trabajador que fue injustamente desvinculado de su fuente laboral.

No existe, entonces, un tipo de acto público bajo el monopolio exclusivo de la función jurisdiccional, ya que las funciones administrativa y jurisdiccional comparten dominio sobre los actos subjetivos. Esto implica que no es posible distinguir las funciones del Estado usando, como único criterio de escisión, las características jurídicas de los actos emitidos en ejercicio de cada una de ellas.

Por ese motivo, se complementa el criterio de determinabilidad con el criterio de finalidad. Por un lado, se acepta distinguir al acto legislativo por la indeterminación de los sujetos alcanzados, dejando de ese modo los actos de alcance particular bajo el dominio de las funciones administrativa y jurisdiccional. Por otro lado, para distinguir la función administrativa de la jurisdiccional, se recurre al criterio de finalidad. Aunque ambas funciones se ejercen mediante actos de alcance particular, la función jurisdiccional se distingue por tener como finalidad dirimir conflictos jurídicamente relevantes, mientras que la función administrativa tiene como finalidad satisfacer otros intereses públicos.

II.1.2.2. Según su grado de subordinación

Gamero Casado (2021) distingue las potestades legislativa, judicial y administrativa según las fuentes normativas a las que están subordinadas y los controles a los que deben someterse, de tal modo que

la potestad legislativa [...] sólo se encuentra subordinada a la Constitución (y al control correlativo que se encomienda al Tribunal Constitucional); la potestad judicial (jurisdicción no constitucional), que se encuentra sometida a la Constitución, a la ley y a control jurisdiccional constitucional; y la potestad administrativa (función ejecutiva), que se subordina a la Constitución, a la ley y a control jurisdiccional pleno (judicial y constitucional) (p. 81).

Según esta postura, las funciones administrativa y legislativa no se distinguen por la determinabilidad de los sujetos alcanzados por sus actos, sino por tener diferentes grados de subordinación. Así, por ejemplo, los decretos reglamentarios, a pesar de ser actos de alcance general, serían una manifestación de la función administrativa porque su validez depende de su compatibilidad con la Constitución y las leyes, y porque, además, son pasibles de control por parte de autoridades jurisdiccionales constitucionales y judiciales; mientras que una ley solo debe ser compatible con la Constitución y es pasible únicamente de control jurisdiccional constitucional.

De igual modo, la diferencia entre las funciones administrativa y judicial estaría en su grado de subordinación y no en sus finalidades. Así, por ejemplo, una resolución que decide un recurso jerárquico —conocido como «recurso de alzada» en la legislación española— sería una manifestación de la potestad administrativa porque, a pesar de ser un acto que dirime un conflicto jurídicamente relevante, está sometido a la jurisdicción contencioso-administrativa, a diferencia de los actos que agotan la vía judicial, que solo pueden ser sometidos al control constitucional.

II.1.3. Criterio mixto

Los autores que defienden esta postura suelen condicionar la naturaleza administrativa de un acto a que: a) provenga de la Administración pública —criterio subjetivo— y b) se emita en ejercicio de una potestad administrativa —criterio objetivo— (Abruña Puyol, 2016, p. 256; Huapaya Tapia, 2010, p. 123). El componente subjetivo de este criterio es fácil de interpretar, pues únicamente exige que el órgano emisor pertenezca a la Administración pública. En cambio, para comprender cuándo un acto satisface el componente objetivo es necesario explorar los significados posibles de potestad administrativa.

Gamero Casado (2021) define potestad como un «poder abstracto y unilateral susceptible de provocar efectos jurídicos, que se reconoce

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENCIAL
DEFICIENCIES

expresamente por el ordenamiento para el cumplimiento de un fin que trasciende del propio de su titular, y cuyo ejercicio es obligado para quien lo ostenta» (pp. 64-65). Así, por ejemplo, la patria potestad no se agota con su ejercicio, sino que subsiste mientras los hijos no tengan capacidad de obrar —abstracta—; su eficacia no depende del consentimiento de los afectados —unilateral—; en virtud de ella, los titulares pueden obligar a sus hijos a adoptar ciertas conductas —capaz de producir efectos jurídicos—; debe ejercitarse en beneficio de los hijos y no de los padres —persigue un fin que trasciende el de los titulares—; y los titulares están obligados a ejercitarla si con ello resguardan el bienestar del hijo —el ejercicio es obligado para quien lo ostenta—.

Las potestades pueden clasificarse en privadas y públicas, siendo la patria potestad una de las potestades privadas. Según Gamero Casado (2021), lo que distingue ambas categorías es que la potestad «pública se reconoce en beneficio del interés general, y la privada, en beneficio de un interés particular» (p. 66). En efecto, la patria potestad se ejerce en beneficio del interés particular de los hijos; mientras que la potestad tributaria, por ejemplo, se ejerce en beneficio del interés general. Así, es posible caracterizar las potestades públicas como aquellas que se ejercen en beneficio del interés colectivo y cuya titularidad reside en el Estado. La potestad administrativa es una especie de potestad pública; el reto está en distinguirla de otras potestades públicas, como la legislativa o la jurisdiccional.

A primera vista, el término «potestad administrativa» podría interpretarse de dos maneras. Por un lado, podría referirse al poder público que ejerce la Administración, sin importar cuál sea su naturaleza o finalidad. Esta primera interpretación distingue las potestades públicas empleando el criterio subjetivo; es decir, entiende que una potestad es «administrativa» por el mero hecho de ser ejercida por un órgano que tenga la condición subjetiva de «Administración pública».

Por otro lado, podría referirse al poder público que ejerce cualquier órgano del Estado, siempre y cuando este tenga naturaleza administrativa. Esta interpretación distingue las potestades públicas entre sí empleando el criterio objetivo; es decir, encuentra la condición administrativa de un acto en su naturaleza o fines, prescindiendo de la pertenencia subjetiva del órgano emisor.

La primera interpretación debe descartarse cuando se analiza el componente objetivo del criterio mixto. Es así porque, si se definiera la potestad administrativa empleando el criterio subjetivo, bastaría con condicionar la naturaleza administrativa del acto a su emisión «en ejercicio de una potestad administrativa» para circunscribirlo a los emitidos por la Administración pública, haciendo redundante la porción

del criterio que restringe los actos administrativos a los que provengan de la «Administración pública».

Esto significa que, en las definiciones que se adhieren al criterio mixto, el término «potestad administrativa» siempre debe interpretarse empleando el criterio objetivo. Como se ha visto anteriormente, el criterio objetivo admite dos interpretaciones: a) la que considera que la potestad administrativa es aquella que, sin dirimir conflictos jurídicamente relevantes, se ejercita sobre una persona o un conjunto de personas determinadas o determinables; y b) la que considera que es el poder público el que está subordinado a la Constitución y a las leyes, y que está sometido al control jurisdiccional constitucional y judicial.

Finalmente, conviene mencionar que existe un grupo minoritario entre los defensores del criterio mixto que, en lugar de condicionar la naturaleza administrativa del acto a que sea emitido «en ejercicio de una potestad administrativa», prefieren condicionarla a que esté «sometido al Derecho Administrativo» (García de Enterría & Fernández, 1988, p. 503). Esta no es una posición muy provechosa, ya que subordinar la naturaleza administrativa de un acto a su sometimiento al derecho administrativo es como definir la gripe como aquella enfermedad que se trata con un antigripal. Determinar si un acto debe someterse a las normas del derecho administrativo o de otra materia es, justamente, la razón por la que es necesario distinguir al acto administrativo de otros tipos de actos públicos. El sometimiento del acto a las normas del derecho administrativo debería ser el resultado de cumplir con una serie de características definitorias y no una característica definitoria en sí misma. Esta alternativa, sin embargo, ha encontrado alguna tracción en la jurisprudencia observada y, en consecuencia, figura como una de las alternativas del instrumento de recogida de datos con el que concluye esta sección.

II.2. Contenido del acto administrativo

El contenido u objeto de un acto administrativo es el resultado que el emisor se propone obtener como consecuencia de su declaración intelectual; es decir, su «efecto práctico» (Garrido Falla, 1955, pp. 38-39; Marienhoff, 1982, p. 94). Así, por ejemplo, el contenido de una resolución determinativa tributaria es la obligación que tiene el contribuyente de pagar la deuda que fue determinada. Igualmente, el contenido de un nombramiento es conferir a una persona natural la condición subjetiva de servidor público.

Aunque los doctrinarios coinciden al catalogar los dos ejemplos anteriores como contenidos válidos para una actuación merecedora del apelativo «acto administrativo», existen otros contenidos que están en debate. Por ejemplo, para autores como Dromi (2008, pp. 46-47) o

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENCIAL
DEFICIENCIES

Huapaya Tapia (2010, p. 124), el informe no vinculante no es un acto administrativo porque no crea, modifica o extingue una relación jurídica directamente, sino indirectamente. Por otro lado, autores como García de Enterría y Fernández (1988, p. 520) o Parejo Alfonso (2024, p. 737) admiten el informe dentro del concepto de acto administrativo, pues incluyen los efectos indirectos en el catálogo de contenidos aceptables para un acto administrativo de esta índole.

Igualmente, se debate sobre la conveniencia de expandir el acto administrativo a actuaciones que contengan efectos bilaterales, que afecten a un conjunto indeterminable de sujetos o que estén proyectados al interior de la Administración pública. Sería correcto afirmar que el contenido admisible que debe tener una actuación para merecer el apelativo de «acto administrativo» no está determinado por un factor, sino por varios. En este apartado se intentará establecer qué posturas alternativas han adoptado los doctrinarios para determinar el contenido admisible para un acto administrativo.

II.2.1. Formas de manifestar el contenido admisible

En las secciones que siguen, que analizan las fuentes normativas y jurisprudenciales, se observará que estas revelan el contenido que consideran admisible para un acto administrativo de dos maneras diferentes: en ocasiones, excluyen expresamente una categoría de actuaciones del dominio conceptual² del acto administrativo por deficiencias en su contenido, como ocurrió cuando el TSJ boliviano señaló que «un contrato administrativo [...] no es un acto administrativo» (Sentencia TSJ 138/2016, 2016, considerando II), sugiriendo así que los actos con efectos bilaterales quedan fuera de esta categoría jurídica; y, en otras ocasiones, manifiestan el contenido que consideran aceptable adoptando una fórmula lingüística típicamente asociada a un conjunto de efectos. Así, por ejemplo, cuando el TSJ afirmó que «el acto administrativo es una manifestación o declaración de voluntad» (Sentencia TCP 116/2020-S4, 2020, considerando III.5), quiso indicar que la categoría se circunscribe a aquellas actuaciones que producen efectos jurídicos directos y definitivos.

Por este motivo, este apartado no solo debe describir las controversias doctrinales sobre el rango de efectos que se considera admisible para el acto administrativo, sino también las diferentes maneras en las que una fuente puede comunicar el rango de efectos que es de su preferencia.

II.2.2. Fórmulas lingüísticas

A continuación, se describirán fórmulas lingüísticas que, a pesar de no asociar explícitamente el concepto de acto administrativo a un rango

² En este trabajo se usa la expresión «dominio conceptual» para indicar el conjunto de actuaciones que pueden ser consideradas acto administrativo.

específico de efectos, se emplean para denotar adhesión a alguna de las posturas controvertidas.

II.2.2.1. Declaración de voluntad que produce efectos jurídicos

El término «declaración de voluntad» suele asociarse a

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 (Huapaya Tapia, 2010, p. 119).

De esta definición pueden extraerse dos características que distinguen a las declaraciones de voluntad de otros tipos de declaraciones intelectuales: en primer lugar, tienen carácter regulador —es decir, producen efectos jurídicos de forma directa—; y, en segundo lugar, son manifestaciones concretas de la potestad administrativa.

La necesaria producción de efectos jurídicos directos excluye a los actos de mero trámite del dominio de las declaraciones de voluntad. Igualmente, se excluyen los contratos administrativos, ya que la potestad administrativa, como cualquier otra potestad, se caracteriza por su capacidad de producir efectos jurídicos unilateralmente (Gamero Casado, 2021, p. 64). La pertenencia de los reglamentos dentro de este dominio dependerá de la acepción de «potestad administrativa» que sea adoptada. Si se prefiere la acepción que distingue las potestades públicas según la determinabilidad de los sujetos alcanzados, el reglamento quedaría excluido por alcanzar un conjunto indeterminado de sujetos (Fraga, 2000, p. 61; Huapaya Tapia, 2010, p. 120). Por otro lado, si se prefiere la acepción que distingue las potestades públicas según su grado de subordinación, el reglamento quedaría incluido porque, según esta alternativa, la «potestad administrativa incorpora en su espectro la potestad reglamentaria» (Gamero Casado, 2021, p. 81).

Además del reglamento, existen otros supuestos controvertidos: los informes vinculantes y las medidas provisionales. Para Dromi (2008), los informes vinculantes no son declaraciones de voluntad porque no producen efectos jurídicos por sí mismos (p. 46); en cambio, Huapaya Tapia (2010) reconoce en ellos un efecto propiamente regulador porque hacen «presumir la promesa de emisión de un acto administrativo en determinado sentido» (p. 122).

Igualmente, se debate sobre las medidas provisionales. Quienes abogan por incluirlas en el catálogo de declaraciones de voluntad entienden que la única condición para pertenecer a esta categoría es que la declaración tenga efecto regulador (Morón, 2001, pp. 248-249). Alternativamente, quienes abogan por excluirlas del catálogo de actos administrativos

283

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENCIAL
DEFICIENCIES

condicionan esta categoría no solo a que la declaración tenga un efecto regulador, sino a que tal efecto sea definitivo (Dromi, 2008, p. 50; Sánchez & Valverde, 2019, pp. 89-90). La segunda postura se justifica en el hecho de que las medidas provisionales no son manifestaciones genuinas de la potestad administrativa, ya que no suponen la realización de la voluntad del legislador que estableció la potestad administrativa para un caso concreto. Por ejemplo, el legislador que ha establecido la potestad disciplinaria no pretende que el servidor que ha cometido cohecho sea suspendido temporalmente de sus funciones, que es lo que ocurre con la medida provisional de suspensión; sino que se le sancione con la remoción permanente de su condición de servidor público, que es lo que ocurre con la resolución sancionatoria con la que concluye el procedimiento disciplinario y que, por tal motivo, sería la única que manifiesta la voluntad del legislador.

Como puede inferirse a partir de estas controversias, la fórmula lingüística «declaración de voluntad que produce efectos jurídicos» no es idónea para demarcar con precisión los límites conceptuales del acto administrativo. A pesar de ello, los defensores de una concepción restringida suelen emplearla para definir el acto administrativo; en oposición a quienes, en defensa de una demarcación extensiva, adoptan la fórmula «declaración de voluntad, juicio, deseo o conocimiento», la cual será explorada en el siguiente apartado.

El problema de asociar la concepción restringida de acto administrativo a una fórmula lingüística tan imprecisa como «declaración de voluntad» es que la estrechez conceptual del acto administrativo no depende de la postura que se adopte en una controversia, sino en varias. Por ejemplo, aunque la mayoría de los defensores de la alternativa restringida aceptan constreñir el acto administrativo a las declaraciones con efecto regulador que afecten a una persona o un conjunto de personas determinadas o determinables, Celis Vela (2024) se desvía de la opinión mayoritaria admitiendo actuaciones cuyos efectos reguladores provoquen «la modificación de situaciones jurídicas generales» (p. 19).

Esta fórmula también es criticable por no establecer una categoría de declaraciones intelectuales que sea mutuamente excluyente con las declaraciones que pretende expulsar del dominio conceptual del acto administrativo; vale decir, que excluya las declaraciones de juicio, conocimiento o deseo.

Si se entiende la voluntad como «el querer, la intención, la actitud consciente y deseada que se forma en el órgano administrativo» (Santofimio, 1994, p. 60), difícilmente podría excluirse de tal ámbito a las propuestas, pues «son proyectos de resolución que un Órgano inferior o un Órgano consultivo elevan al Órgano con competencia decisoria» (Garrido Falla, 1994, p. 441); es decir, son actos de trámite

que, sin producir efectos jurídicos directamente, contienen el querer o la intención de un órgano de la Administración. A pesar de ello, las propuestas son clasificadas como declaraciones de deseo y no de voluntad (Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016, p. 507; García de Enterría & Fernández, 1988, p. 505; Huapaya Tapia, 2010, p. 119).

Además, el término «declaración de voluntad» es tan flexible que admite una acepción enteramente circunscrita dentro del ámbito de los actos con efecto regulador, como afirma Huapaya Tapia (2010) cuando distingue las declaraciones de voluntad porque «producen efectos jurídicos directos en la esfera de los derechos e intereses de los particulares, mientras que por regla general, el resto de las declaraciones [juicio, conocimiento o deseo] no son susceptibles de incidir en la esfera de sus destinatarios» (p. 119). Al mismo tiempo, este autor admite una acepción del término «declaración de voluntad» que comprende declaraciones sin contenido regulador, como puede evidenciarse cuando el propio Huapaya Tapia incluye, dentro del acto administrativo en sentido amplio, «a aquellas declaraciones de voluntad que carecen de carácter regulador» (p. 126).

Aunque, como se ha visto, el término «declaración de voluntad» no tiene una cobertura conceptual aceptada universalmente, la mayoría de sus usuarios la asocian a declaraciones intelectuales que provocan efectos jurídicos directos. En consecuencia, cuando se observó la expresión «declaración de voluntad» o «manifestación de voluntad» en alguna de las fuentes consultadas, se interpretó que tal expresión hacía referencia a las declaraciones intelectuales con efecto regulador.

11.2.2.2. *Declaraciones de voluntad, juicio, conocimiento o deseo*³

Como se comentó en el apartado anterior, una parte importante de la doctrina extiende la cobertura del acto administrativo más allá de las declaraciones de voluntad, incluyendo a las declaraciones de juicio, conocimiento o deseo.

Tal como se ha visto, «los deseos, los conocimientos y los juicios no crean derechos y obligaciones» (Boquera Oliver, 1982, p. 26); en otras palabras, se distinguen de las declaraciones de voluntad por no producir efectos jurídicos directos. Sin embargo, es necesario explorar el contenido específico que corresponde a la «declaración de juicio», a la «declaración de conocimiento» y a la «declaración de deseo» para

3 Esta fórmula lingüística fue empleada por el jurista italiano Zanobini (2020) en una obra originalmente publicada en 1939, en la que definió acto administrativo como «cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio realizada por un sujeto de la administración pública en ejercicio de una potestad administrativa» (p. 199). Esta forma de definir el acto administrativo tuvo gran influencia en la doctrina española, entre cuyos adeptos conviene destacar a los autores García de Enterría y Fernández (1988, p. 504) y García-Trevijano Fos (1986, p. 95).

comprender la verdadera amplitud de esta propuesta de demarcación conceptual.

1. *Declaración de juicio*: las declaraciones de juicio son aquellas en las que «la Administración manifiesta una opinión en relación a un hecho, acto o cualidad de una persona o una cosa» (Huapaya Tapia, 2010, p. 119). Por ejemplo, el informe que evalúa la aptitud de una persona para ejercer un cargo público es una declaración de juicio porque manifiesta la opinión de un órgano de la Administración sobre la idoneidad de un postulante en función de los criterios de selección establecidos por actos de alcance general.

Podría argumentarse que la mayoría de las llamadas «declaraciones de voluntad» también son «declaraciones de juicio», ya que las resoluciones que provocan efectos jurídicos directos se emiten porque la Administración juzga que un hecho, un acto o una persona cumple con los supuestos que condicionan el ejercicio de una potestad administrativa. Así, el acto que sanciona a un funcionario por cohecho se emite justamente porque la Administración juzga que el funcionario ha cometido cohecho. Al respecto, García de Enterría y Fernández (1988) advierten que «no se incluyen en este tipo de actos [declaraciones de juicio] aquellos que comportan esencialmente una estimación intelectual, pero en los que la misma es la base interna para una declaración de voluntad» (p. 505); vale decir, las declaraciones de juicio se restringen a aquellas que contengan una valoración sin producir efectos jurídicos directos.

Los autores consultados concuerdan en clasificar bajo esta categoría los dictámenes, los informes, las opiniones consultivas y las rendiciones de cuentas. Por otro lado, Gamero Casado y Fernández Ramos (2016) consideran que las resoluciones que resuelven recursos son declaraciones de juicio (p. 507), mientras que García de Enterría y Fernández (1988) consideran que ese tipo de resoluciones son declaraciones de voluntad (p. 505). Algo parecido ocurre con la propuesta, que normalmente es considerada una «declaración de deseo», pero que González (1966) considera una «declaración de juicio» (p. 16).

2. *Declaraciones de conocimiento*: por su parte, las declaraciones de conocimiento son aquellas «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 cosa» (Morell Ocaña, 1998, pp. 198-199).

Se entiende que las declaraciones de juicio se distinguen de las declaraciones de conocimiento por contener una valoración, es decir, por inferir la existencia o inexistencia de un hecho a partir de la evidencia disponible; mientras que las declaraciones de conocimiento se limitan a reproducir datos tal como fueron aprehendidos por los sentidos de la autoridad emisora, sin que se infiera nada a partir de ellos.

Las certificaciones, las actas, los diligenciamientos, las anotaciones, las registraciones y los actos de información y comunicación suelen figurar en los listados de declaraciones de conocimiento.

Conviene señalar que Huapaya Tapia (2010), que normalmente constriñe el dominio de los actos administrativos en estricto sentido a las declaraciones de voluntad, admite en esa categoría a las declaraciones de conocimiento «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» (p. 122). Esta excepción sirve a Abruña Puyol (2016) para criticar la demarcación restringida de Huapaya Tapia (2010), pues hace necesarias excepciones que «no serían necesarias si la teoría expresara correctamente la realidad» (p. 267).

- 3 *Declaraciones de deseo*: finalmente, las declaraciones de deseo son aquellas que manifiestan «una intención, sugerencia o propuesta, esto es una intención exteriorizada en determinado sentido» (Huapaya Tapia, 2010, p. 119). Se entiende que estas declaraciones se distinguen de las de juicio por ir un paso más allá de la valoración y proponer el efecto jurídico que consideran apropiado, dados los hechos inferidos. El ejemplo más común de una declaración de deseo es la propuesta (Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016, p. 507; García de Enterría & Fernández, 1988, pp. 505-506; Huapaya Tapia, 2010, p. 119); aunque, como ya se ha visto, hay quien la clasifica como una declaración de juicio (González, 1966, p. 16).

II.2.2.3. Cobertura conceptual de las «declaraciones de voluntad, juicio, deseo o conocimiento»

Como puede verse, no existen límites precisos que permitan distinguir las cuatro categorías de declaraciones que componen esta fórmula lingüística: voluntad, juicio, deseo y conocimiento. Igualmente, es común que los defensores de la concepción amplia del acto administrativo, que son quienes emplean esta fórmula lingüística, extiendan este concepto a supuestos que no encajan de forma cómoda dentro del significado

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENTIAL
DEFICIENCIES

comúnmente aceptado de alguno de los cuatro tipos de declaraciones. Por ejemplo, ninguna de estas cuatro categorías de declaraciones anuncia si la cobertura conceptual del acto administrativo debería extenderse a actuaciones proyectadas al interior de la Administración o si los actos de alcance general caben bajo tal dominio. En otras palabras, el significado gramatical de esta fórmula no asigna un valor en la mayoría de las variables que determinan la verdadera amplitud conceptual del acto administrativo.

El significado que los autores atribuyen a esta fórmula puede evidenciarse en la siguiente definición de acto administrativo propuesta por Ballbé (1950): «cualquier acción, toda conducta, comportamiento o manifestación anónima de la Administración (es decir, manifestación de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio) regida por el Derecho Administrativo» (citado en Garrido Falla, 1994, p. 408). Como puede verse, este autor atribuye a la fórmula «declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo» dominio conceptual sobre cualquier declaración intelectual de la Administración.

En la práctica, esta fórmula ha sido empleada para señalar preferencia por una demarcación más extensiva de acto administrativo. Sin embargo, como se ha visto, existe más de una manera de ser extensivo o restrictivo en lo que respecta al contenido del acto administrativo. Por ejemplo, aunque García de Enterría y Fernández (1988) y Abruña Puyol (2016) prefieran una demarcación que extiende el concepto de acto administrativo a actuaciones que produzcan efectos jurídicos indirectamente, discrepan sobre la conveniencia de incluir a los reglamentos bajo tal dominio. Así, Abruña Puyol (2016, p. 260) prefiere incluirlos, mientras que García de Enterría y Fernández prefieren excluirlos (1988, p. 503).

La única diferencia consistente entre los usuarios de esta fórmula y aquellos que constriñen el concepto de acto administrativo a «declaraciones de voluntad» es la inclusión de actuaciones administrativas con efectos indirectos. Es por este motivo que, cuando se encontró alguna instancia de esta fórmula en las fuentes consultadas, se interpretó que el usuario pretendía incluir las actuaciones con efectos indirectos bajo el dominio conceptual del acto administrativo.

II.2.3. Controversias doctrinales sobre el contenido considerado aceptable para un acto administrativo

Como se ha visto en los apartados anteriores, la adopción de una fórmula lingüística apenas sirve para señalar predilección por una acepción bien extensiva o bien restrictiva de «acto administrativo», sin que ello permita demarcar con precisión el dominio conceptual de esta categoría jurídica. Por ese motivo, el mejor método de conceptualización es aquel que se adhiere explícitamente a alguna de las posturas doctrinales

controvertidas sobre el contenido aceptable para un acto administrativo. Estas posturas alternativas serán descritas en el siguiente apartado.

289

II.2.3.1. Efectos jurídicos directos e indirectos

La dicotomía analizada en esta sección opone a quienes consideran que el dominio conceptual del acto administrativo debe limitarse a las declaraciones que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas directamente, es decir, que no requieran la asistencia de un acto posterior para alterar una situación jurídica —actos regulatorios— (Bocanegra Sierra, 2012, pp. 30-31; Celis Vela, 2024, p. 9; Huapaya Tapia, 2010, p. 121); y quienes consideran aceptable incluir actuaciones no regulatorias (Abruña Puyol, 2016, p. 266; Cassagne, 2002, p. 514; Cueto, 1996, pp. 368-369; García de Enterría & Fernández, 1988, p. 520; González, 1966, p. 14; Navarro, 2020, p. 484; Parejo Alfonso, 2024, p. 737; Pérez, 1994, p. 361).

La principal implicación de optar por la alternativa extensiva es ampliar la cobertura del acto administrativo a los actos de mero trámite. En esta categoría se ubican actuaciones como los informes, dictámenes, propuestas e incoaciones, entre otros. Todas estas actuaciones, más allá de alterar una situación jurídica en el sentido tradicional, crean en los afectados la expectativa de una resolución favorable o la perspectiva de una resolución desfavorable (Brodermann Ferrer, 2006, p. 11); en otras palabras, constituyen actos en virtud de los cuales «se crea, modifica o extingue una situación jurídico-procesal» (Auto TSJ 4/2024, 2024, considerando II.1.2.2.1).

Por otro lado, si se opta por la alternativa restringida sin ninguna alteración, además de cubrir las resoluciones que deciden cuestiones de fondo y producen efectos regulatorios, se deberían incluir las medidas precautorias, pues estas también producen efectos jurídicos directos. Sin embargo, no se encontró ningún autor que acepte las medidas cautelares en la acepción restringida de acto administrativo (Aguado i Cudolà, 2009, p. 73; Morón, 2001, pp. 248-249; Ramos, 1996, p. 294; Sánchez & Valverde, 2019, pp. 89-90). Esto se debe a que los efectos producidos por una medida cautelar no son definitivos, sino provisionales, lo que sugiere que la verdadera dicotomía opone a quienes prefieren restringir el acto administrativo a declaraciones que produzcan efectos jurídicos directos y definitivos, y quienes abren el concepto a actuaciones con efectos indirectos o provisionales. Estas son las alternativas que fueron consideradas al construir el instrumento de recogida de datos con el que termina esta sección.

II.2.3.2. Número de voluntades

Esta controversia opone a quienes admiten en el dominio conceptual del acto administrativo a los actos cuya eficacia depende del consentimiento

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENCIAL
DEFICIENCIES

de múltiples sujetos de derecho —actos multilaterales— (Chacolla Huanca, 2020, p. 161) con los que constriñen tal dominio a los actos cuya eficacia depende únicamente de la voluntad de la Administración pública —actos unilaterales—.

La principal implicación de optar por la variante restrictiva es la exclusión del contrato administrativo del concepto de acto administrativo (Celis Vela, 2024, pp. 8-9; Dromi, 2008, pp. 38-40; Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016, p. 510; García de Enterría & Fernández, 1988, p. 503; Huapaya Tapia, 2010, p. 116; Martínez Bravo, 2018, p. 214; Pita Romero, 2023, p. 18). Existe, no obstante, una facción que admite la condición de acto administrativo del contrato administrativo a pesar de restringir la categoría a los actos unilaterales. Estos autores consideran que, aunque la relación jurídica que surge de un contrato es bilateral, el contrato administrativo es unilateral en lo que respecta a su régimen de producción (Abruña Puyol, 2016, p. 265; Parejo Alfonso, 2024, p. 742). Esto puede observarse en el proceso de licitación que conduce a la adjudicación de un contrato administrativo que, desde su convocatoria hasta su resolución, está compuesto por declaraciones unilaterales.

En síntesis, se han encontrado tres posturas alternativas que pugnan por resolver esta controversia: una postura extensiva que absorbe los actos multilaterales dentro del concepto de acto administrativo; una postura restringida que proscribe todos los actos multilaterales, incluyendo el contrato administrativo; y una postura restringida que incluye al contrato administrativo, a pesar de proscribir al resto de los actos multilaterales.

11.2.3.3. Proyección del contenido

Los doctrinarios también discrepan sobre la pertenencia de los actos que proyectan sus efectos al interior de la Administración dentro del dominio conceptual del acto administrativo. Se trata de actuaciones destinadas a los funcionarios que trabajan en el órgano emisor —circulares o instructivos— o dirigidas a otros organismos administrativos carentes de personalidad jurídica —actos interorgánicos—.

Algunos de los defensores de la posición restringida, aquella que limita el concepto de acto administrativo a las declaraciones que produzcan efectos externos, reservan un sitio dentro de los límites conceptuales del acto administrativo para aquellos actos internos que afecten al círculo de derechos y obligaciones personales del funcionario o autoridad (Bocanegra Sierra, 2012, p. 40), como ocurriría, por ejemplo, cuando «por aplicación de un reglamento interno, un funcionario o empleado de la Administración considerase vulnerados sus derechos, o, en general, cuando tal aplicación incidiera en el 'status' del administrado» (Marienhoff, 1982, p. 95). En otras palabras, admiten los actos internos que produzcan efectos jurídicos directos y definitivos.

En síntesis, se han encontrado tres posturas alternativas en esta controversia: aquella que restringe el acto administrativo a los actos que proyecten sus efectos al exterior de la Administración; aquella que lo extiende a actos proyectados al interior de la Administración; y, finalmente, aquella que, restringiendo el concepto a actos proyectados al exterior de la Administración, reserva un sitio dentro de esta categoría para los actos proyectados al interior de la Administración que produzcan efectos directos sobre un particular.

11.2.3.4. Determinabilidad de los destinatarios⁴

Otra controversia en la definición de acto administrativo estriba en si su ámbito se restringe a las declaraciones que afectan a una persona o a un conjunto de personas determinadas o determinables —actos de alcance particular—, o si tal ámbito se extiende a las actuaciones que afectan a conjuntos indeterminables de sujetos —actos de alcance general—.

La consecuencia más importante de restringir el concepto a los actos de alcance particular es excluir de tal cobertura al reglamento (Dromi, 2008, p. 14; Huapaya Tapia, 2010, p. 116). A primera vista, esta parece ser la postura adoptada por la influyente fórmula lingüística propuesta por el jurista italiano Zanobini (2020 [1958]), quien define acto administrativo como «la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria» (citado en García de Enterría & Fernández, 1988, p. 504). Sin embargo, a pesar de que esta fórmula excluye expresamente a los reglamentos, sus defensores no pueden excluir todos los actos de alcance general del dominio del acto administrativo, pues están obligados a incluir las convocatorias, que son actuaciones destinadas al conjunto indeterminable de sujetos que podrían estar interesados en participar en un procedimiento selectivo. Es así porque la convocatoria, como otros actos de mero trámite, está cubierta por la fórmula «declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo», y no es alcanzada por la exclusión que se hace a todas las manifestaciones de la potestad reglamentaria, pues no es un reglamento.

4 Aunque ya se abordó la determinabilidad de los sujetos alcanzados en el punto 11.1.2.1., «Según la determinabilidad de los sujetos alcanzados y la finalidad del acto», en aquel apartado este fue considerado como un factor que determina la naturaleza administrativa de un acto público. En este apartado, en cambio, será considerado como un factor para determinar si un acto, cuya naturaleza administrativa ya se acepta, pertenece a la categoría de los actos administrativos. Un ejemplo que ayuda a ilustrar esta diferencia es el reglamento. Es posible que un autor distinga los actos públicos entre sí por su grado de subordinación, en cuyo caso acepta la naturaleza administrativa de los reglamentos a pesar de la indeterminabilidad de los sujetos alcanzados. No obstante, este mismo autor podría condicionar la pertenencia de una actuación a la categoría de los actos administrativos a que tenga como destinatarios a un conjunto determinado o determinable de sujetos, en cuyo caso el reglamento no pertenecería a la categoría de los actos administrativos a pesar de su naturaleza administrativa.

Se encontraron dos argumentos para justificar la demarcación conceptual propuesta por Zanobini: hay quienes arguyen que los actos de trámite de alcance general, como las convocatorias, se distinguen de los reglamentos por no tener una «vocación de permanencia» (Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016, p. 510), pues estos agotan «sus efectos en el supuesto concreto, sin insertarse de modo permanente en el ordenamiento jurídico, como es lo propio de las normas» (Parejo Alfonso, 2024, p. 744). Igualmente, se sostiene que, a diferencia del acto de trámite de alcance general, «el reglamento crea o innova el derecho objetivo» (García de Enterría & Fernández, 1988, p. 508). Esta parece ser la posición de la jurisprudencia contencioso-administrativa española, pues, según Parejo Alfonso (2024), esta «se atiene para la acotación de actos, al criterio ordinamental: los actos no innovan, sino que solo aplican el ordenamiento» (p. 736).

A la luz de estos argumentos puede deducirse que los defensores de la fórmula de Zanobini asignan el valor extensivo a esta variable, ya que admiten a la convocatoria en su catálogo de actos administrativos a pesar de su condición de acto de alcance general. Por otro lado, no excluyen al reglamento por estar destinado a un conjunto indeterminado de sujetos, sino por su capacidad de innovar el derecho objetivo y, en consecuencia, tener vocación de permanencia.

Finalmente, existe un grupo de autores que extiende el dominio del acto administrativo a todos los actos de alcance particular o general, independientemente de que innoven o no el ordenamiento jurídico. Se trata del único grupo que admite al reglamento bajo la cobertura del acto administrativo (Abruña Puyol, 2016, p. 260; Celis Vela, 2024, p. 17).

En síntesis, las tres posturas en pugna son: una alternativa que restringe el acto administrativo a las declaraciones de alcance particular; una alternativa extensiva que proscribe a las declaraciones de alcance general que innoven el derecho objetivo; y una alternativa extensiva que abarca cualquier tipo de declaración de alcance general, incluido el reglamento.

II.3. Instrumento de recogida de datos

El instrumento que se presenta a continuación sintetiza los hallazgos de la revisión de literatura desarrollada en los apartados anteriores. Cada fila representa una de las controversias doctrinales exploradas y está organizada de la siguiente manera: la celda izquierda describe la controversia y cada una de las celdas siguientes representa una de las posturas doctrinales que pugnan por resolverla.

Tabla 1. Instrumento de recogida de datos

Controversias		Posturas alternativas			
Factor que determina la naturaleza administrativa del acto	1. Criterio subjetivo	2. Criterio objetivo		3. Criterio mixto	
		2.1. La naturaleza administrativa de la potestad se determina por la determinabilidad de los sujetos alcanzados y la finalidad del acto	2.2. La naturaleza administrativa de la potestad se determina por el grado de subordinación del acto	3.1. El componente objetivo se determina por la naturaleza administrativa de la potestad pública de la que emana el acto	
				3.1.1. La naturaleza administrativa de la potestad se determina por la determinabilidad de los sujetos alcanzados y la finalidad del acto	3.1.2. La naturaleza administrativa de la potestad se determina por el grado de subordinación del acto
				3.2. El componente objetivo se determina por el sometimiento del acto a las normas del derecho administrativo	
Contenido del acto	Directo o indirecto	1. Se admiten declaraciones con efectos directos (provisionales o definitivos) o indirectos		2. Solo se admiten declaraciones con efectos directos y definitivos	
	Número de voluntades	1. Se admiten declaraciones unilaterales o multilaterales		2. Solo se admiten declaraciones unilaterales	
		2.1. Sin excepciones	2.2. Excepto el contrato administrativo		
	Proyección	1. Se admiten actos con efectos internos y externos		2. Solo se admiten actos con efectos externos, es decir, destinados a sujetos ajenos a la Administración pública	
		2.1. Excepto aquellos actos internos que afecten los derechos o intereses de los particulares		2.2. Todos los actos internos se consideran actos administrativos	
	Determinabilidad de los destinatarios	1. Solo se admiten actos de alcance particular, es decir, aquellos dirigidos a una persona o un conjunto de personas determinadas o determinables		2. Se admiten actos de alcance general, es decir, aquellos dirigidos a un conjunto de personas indeterminadas	
2.1. Sin excepciones		2.2. Excepto aquellas que innoven el derecho objetivo (reglamentos)			

Fuente: elaboración propia.

Este instrumento fue aplicado sobre las fuentes normativas y jurisprudenciales bolivianas que abordan el concepto de acto administrativo. Los resultados de este esfuerzo se presentan en las secciones que siguen.

III. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO EN LAS FUENTES NORMATIVAS BOLIVIANAS

Como puede apreciarse en el cuadro a continuación, existen dos normas bolivianas que conceptualizan el acto administrativo: una legislativa y otra reglamentaria.

Tabla 2. Normas bolivianas que conceptualizan el acto administrativo

Fuente	Jerarquía	Contenido
Ley de Procedimiento Administrativo de 2002 (en adelante, LPA)	Ley	Se considera acto administrativo toda declaración, disposición o decisión de la Administración pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la presente Ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo (art. 27)
Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo de 2003 (en adelante, RLPA)	Reglamento	El objeto del acto administrativo es la decisión, certificación o juicio de valor sobre la materia sujeta a conocimiento del órgano administrativo (art. 28)

Fuente: elaboración propia.

En las siguientes secciones de este apartado se inferirá qué posturas adopta cada una de estas normas en las cinco controversias conceptuales que han sido descritas en el instrumento de recogida de datos, se analiza si las posturas adoptadas son compatibles y se identifican aquellas controversias para las cuales no se adoptó ninguna postura a nivel normativo.

III.1. Naturaleza administrativa de un acto público

La LPA (2002) establece que un acto administrativo es una declaración «de la Administración pública [...] emitida en ejercicio de la potestad administrativa» (art. 27), de lo que se infiere que el legislador determina la naturaleza administrativa del acto empleando el criterio mixto; es decir, exigiendo el cumplimiento de un requerimiento subjetivo y de uno objetivo.

En lo que respecta al componente subjetivo, conviene destacar que la LPA circunscribe la «Administración pública» al «Poder Ejecutivo [...], los] Gobiernos Autónomos Municipales y [las] Universidades Públicas» (art. 2), lo cual implica que, a diferencia de lo que ocurre en Perú (Abruña Puyol, 2016, pp. 252-253), la legislación boliviana no extiende la condición subjetiva de «Administración pública» a los órganos legislativo o judicial, independientemente del tipo de acto que sea emitido.

Por otro lado, puede deducirse que el legislador determina el componente objetivo por el grado de subordinación del acto y no por la determinabilidad de los sujetos que este alcanza. Es así porque la LPA (2002) admite a los actos «de alcance general o particular» (art. 27) dentro del dominio de los actos administrativos y, como se ha visto, quienes determinan la naturaleza de un acto público por la determinabilidad de los sujetos alcanzados restringen el dominio del acto administrativo a los actos de alcance particular.

III.2. Contenidos admisibles para un acto administrativo

En este apartado se establece qué postura han adoptado las normas bolivianas para definir el contenido admisible de sus actos administrativos.

III.2.1. Efecto directo o indirecto

Como se ha visto anteriormente, la fórmula lingüística «declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo» se emplea para abrir el concepto de acto administrativo a actos con efectos tanto directos como indirectos.

Aunque el RLPA (2003) no adopta esta fórmula literalmente, la terminología que usa —«decisión, certificación o juicio de valor» (art. 28.I)— debe interpretarse como equivalente por los siguientes motivos: primero, porque los vocablos «decisión» y «voluntad» suelen emplearse indistintamente⁵; segundo, porque —como ya se analizó— la «certificación» es el ejemplo más ilustrativo de las declaraciones de conocimiento y debería entenderse que el emisor de este reglamento pretendía representar con ella a todas las declaraciones de conocimiento y no solo a las certificaciones, pues lo contrario supondría una configuración conceptual sin tradición doctrinal o beneficios aparentes; y, finalmente, porque el término «juicio de valor» debe interpretarse como comprensivo de las declaraciones de juicio y de deseo, ya que, como se expuso anteriormente, todas las declaraciones de deseo entrañan un juicio. Como consecuencia de esta equivalencia, se

5 El uso intercambiable de estos vocablos puede apreciarse en Celis Vela (2024, p. 7) y Huapaya Tapia (2010, p. 119).

entiende que el artículo 28 del RLPA (2003) extiende el concepto de acto administrativo a actuaciones con efectos directos e indirectos.

Por otro lado, la LPA (2002) caracteriza al acto administrativo como «obligatorio, exigible [...] ejecutable» (art. 27). Difícilmente podrían emplearse los adjetivos «obligatorio», «exigible» o «ejecutable» para describir un acto de mero trámite, que es un tipo de acto con efectos indirectos. Por ejemplo, un informe no vinculante no es «obligatorio», pues el decisor puede resolver algo contrario a él sin que ello implique la invalidez del acto. Incluso si el informe fuese vinculante, este no contendría en sí mismo un efecto que sea «exigible» o «ejecutable», ya que tales apelativos solo son aplicables a actos con efectos jurídicos directos.

Al incluir estos adjetivos en la parte final del artículo 27, la LPA (2002) excluye a las actuaciones con efectos indirectos del dominio de los actos administrativos; es decir, establece una cobertura conceptual incompatible con la demarcación propuesta en su decreto reglamentario (RLPA, 2003, art. 28.I). Esta contradicción puede resolverse empleando el criterio de jerarquía, ya que la norma que adopta la posición restrictiva tiene un rango mayor que aquella que adopta una posición extensiva.

III.2.2. Número de voluntades

Aunque ninguna de las fórmulas normativas bolivianas adopta expresamente una postura sobre el número máximo de voluntades que pueden participar en un acto para que sea considerado un acto administrativo, debe interpretarse que la LPA (2002), al restringir el concepto a las declaraciones emitidas «en ejercicio de una potestad administrativa» (art. 27), proscribió de este dominio a cualquier actuación que no sea unilateral. Es así porque, como ya se ha señalado, una potestad siempre es un «poder [...] unilateral» (Gamero Casado, 2021, p. 64).

III.2.3. Determinabilidad de los destinatarios

Al ampliar el concepto de acto administrativo a las declaraciones «de alcance general o particular» (LPA, 2002, art. 27), el legislador boliviano ha optado por la alternativa extensiva para resolver esta disyuntiva. Esta posición es refrendada por el RLPA (2003) cuando señala que «los actos administrativos de alcance general producirán sus efectos a partir del día hábil siguiente al de su publicación» (art. 33).

III.3. Demarcación conceptual de acto administrativo inferible a partir de las normas bolivianas

En el cuadro que se presenta a continuación se han remarcado las posturas cuya adopción puede inferirse a partir de las fórmulas normativas bolivianas. Todas las alternativas que pugnan por resolver la

controversia «proyección» se han dejado en blanco, ya que ninguna de las fórmulas normativas adopta una postura en un sentido u otro.

297

Tabla 3. Posturas sobre la demarcación conceptual de acto administrativo deducibles a partir de las fórmulas normativas bolivianas

Controversias		Posturas alternativas			
Factor que determina la naturaleza administrativa del acto	1. Criterio subjetivo	2. Criterio objetivo		3. Criterio mixto	
		2.1. La naturaleza administrativa se determina por la determinabilidad de los sujetos alcanzados y la finalidad del acto	2.2. La naturaleza administrativa se determina por el grado de subordinación del acto	3.1. El componente objetivo se determina por la naturaleza administrativa de la potestad pública de la que emana el acto	
				3.1.1. La naturaleza administrativa de la potestad se determina por la determinabilidad de los sujetos alcanzados y la finalidad del acto	3.1.2. La naturaleza administrativa de la potestad se determina por el grado de subordinación del acto
				3.2. El componente objetivo se determina por el sometimiento del acto a las normas del derecho administrativo	
Contenido del acto	Directo o indirecto	1. Se admiten declaraciones con efectos directos (provisoriales o definitivos) o indirectos		2. Solo se admiten declaraciones con efectos directos y definitivos	
		Número de voluntades	1. Se admiten declaraciones unilaterales o multilaterales		2. Solo se admiten declaraciones unilaterales
	2.1. Sin excepciones		2.2. Excepto el contrato administrativo		
	Proyección		1. Se admiten actos con efectos internos y externos		2. Solo se admiten actos con efectos externos, es decir, destinados a sujetos ajenos a la Administración pública
		2.1. Excepto aquellos actos internos que afecten los derechos o intereses de los particulares		2.2. Todos los actos internos se consideran actos administrativos	

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENTIAL
DEFICIENCIES

Determinabilidad de los destinatarios	1. Solo se admiten actos de alcance particular, es decir, aquellos dirigidos a una persona o un conjunto de personas determinadas o determinables	2. Se admiten actos de alcance particular y actos de alcance general, es decir, aquellos dirigidos a un conjunto de personas indeterminadas	
		2.1. Sin excepciones	2.2. Excepto aquellas que innoven el derecho objetivo (reglamentos)

Fuente: elaboración propia.

Interpretadas las normas bolivianas que definen al acto administrativo, puede concluirse que estas lo restringen a las declaraciones unilaterales de la Administración pública subordinadas a la Constitución y a las leyes, sometidas a control jurisdiccional constitucional y judicial, y que, con independencia de la determinabilidad de los sujetos alcanzados, producen efectos jurídicos directos.

IV. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO EN LA JURISPRUDENCIA BOLIVIANA

En este apartado se describirá el método empleado para seleccionar las resoluciones jurisdiccionales que fueron observadas, se revelarán las posturas que estas resoluciones adoptan sobre la demarcación conceptual del acto administrativo, se analizará si tales posturas son compatibles con las fuentes normativas y se estudiará si estas se han adoptado uniformemente.

IV.1. Selección de las resoluciones observadas

Se procuró seleccionar una muestra representativa de resoluciones que revelen cómo se conceptualiza el acto administrativo en los tribunales bolivianos de mayor jerarquía —TCP, TSJ y TA—. Para ello, el día 22 de julio de 2025 se instruyó al agregador de fuentes normativas vLex arrojar todas las sentencias emitidas por los altos tribunales bolivianos que citen el artículo 27 de la LPA (2002), que es la norma que contiene la definición legal de acto administrativo⁶. En la tabla 4 se presentan los

⁶ Conviene mencionar que las resoluciones arrojadas por vLex fueron emitidas entre los años 2012 y 2024. En consecuencia, este trabajo no observa las resoluciones emitidas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Constitución Política del Estado (2009), salvo por la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/2003 (2003), que fue incluida manualmente debido a su gran influencia sobre las resoluciones emitidas dentro del rango temporal anteriormente mencionado.

criterios de inclusión y exclusión que se aplicaron sobre los resultados proporcionados por el buscador para seleccionar la muestra de resoluciones que fueron consultadas:

Tabla N. 4. Procedimiento de selección de la muestra de resoluciones consultada⁷

Resultados arrojados por el buscador		238
Criterios de inclusión	Toma una postura en alguna de las controversias	81
Criterios de exclusión	Se limita a mencionar o citar textualmente el artículo 27 de la LPA (2002) sin asignar un valor a alguna de las variables de modo independiente	157
	Ya fue consultada anteriormente, es decir, es una resolución con doble registro en la base de datos	6
	Resultado falso, pues no hace mención del artículo 27 de la LPA (2002)	4

Fuente: elaboración propia.

En total, se consultaron ochenta y un resoluciones para elaborar el presente trabajo. En cada una de ellas se buscaron fragmentos de texto que adopten una postura en alguna de las controversias analizadas. Luego, los fragmentos de texto fueron registrados en una base de datos que organiza sus elementos según la controversia conceptual explorada y la postura adoptada.

IV.2. Naturaleza administrativa de un acto público

La mayoría de las resoluciones consultadas está alineada con lo dispuesto por las fuentes normativas. Ello puede evidenciarse en los numerosos fallos que restringen el acto administrativo a manifestaciones que emerjan «de un órgano administrativo en ejercicio de potestades jurídico-administrativas» (Sentencia TCP 673/2016-S3, 2016, considerando III.1; Auto TSJ 362/2012, 2012, considerando III; Auto TSJ 279/2013, 2013, considerando III; Auto TSJ 378/2013, 2013, considerando III; Auto TSJ 376/2015, 2015, considerando III; Auto TSJ 884/2015, 2015, considerando III; Auto TSJ 206/2016, 2016, considerando III.1; Auto TSJ 731/2016, 2016, considerando IV; Auto TSJ 746/2016, 2016, considerando III.3; Auto TSJ 175/2017, 2017, considerando III.2; Auto TSJ 390/2017, 2017, considerando III; Auto TSJ 454/2017, 2017, considerando III.1; Auto TSJ 506/2017, 2017, considerando III.2; Auto TSJ 860/2017, 2017, considerando III.1; Auto TSJ 1222/2018, 2018, considerando III.2; Auto TSJ 1229/2018, 2018, considerando III.2;

⁷ En el Observatorio de Justicia Administrativa y Tributaria (2025) se ha registrado el procedimiento de selección de las resoluciones que fueron consultadas.

Auto TSJ 1287/2018, 2018, considerando III.1; Auto TSJ 335/2024, 2024, considerando III.2). Igualmente, aunque expresando su adhesión con otros términos, varias resoluciones se inclinan por esta versión del criterio mixto (Sentencia TCP 249/2012, 2012, considerando III.3.1; Sentencia TCP 1736/2012, 2012, considerando III.2; Sentencia TCP 2577/2012, 2012, considerando III.2; Auto TSJ 95L/2013, 2013, considerando II; Sentencia TSJ 577/2015, 2015, considerando III; Sentencia TSJ 139/2018, 2018, considerando VI; Sentencia TSJ 16/2023, 2023, considerando III.1).

En consecuencia, puede concluirse que la jurisprudencia boliviana aplica correctamente las fórmulas normativas en lo que respecta al factor que determina la naturaleza administrativa de un acto público. No obstante, también se han observado algunos fallos que se desvían de la postura dominante.

La revisión de jurisprudencia arrojó una resolución que afirma que «cualquier manifestación de la administración pública se considera acto administrativo» (Sentencia TCP 665/2020-S4, 2017, considerando III.1), sin restringir tal naturaleza al cumplimiento de alguna otra condición. Esta sentencia supone la única instancia de adhesión al criterio subjetivo en la muestra observada, lo cual es afortunado, ya que esta posición es incompatible con lo establecido por las fuentes normativas.

Por otro lado, se encontraron dos resoluciones bolivianas que coinciden en que «el acto [administrativo] puede emanar de cualquier órgano estatal que actúe en ejercicio de la función administrativa» (Sentencia TCP 1079/2017-S3, 2017, considerando III.1; Auto TSJ 295/2013, 2013, notas finales 4), implicando así que la naturaleza administrativa de un acto público se determina empleando un criterio puramente objetivo. Estas fuentes también contradicen lo estipulado por el artículo 27 de la LPA (2002), ya que este restringe el acto administrativo a las declaraciones provenientes de «la Administración pública» que, como se manifestó anteriormente, no incluye a los órganos judicial, legislativo o electoral.

Finalmente, se encontró una resolución boliviana que se inclina a favor de la versión del criterio mixto que determina su componente objetivo por el sometimiento del acto a las normas del derecho administrativo, y lo hace indicando que el acto administrativo es un «acto jurídico realizado por la Administración con arreglo del Derecho Administrativo» (Sentencia TSJ 232/2014, 2014, considerando IV). Afortunadamente, esta interpretación no encontró réplicas en otras sentencias, ya que, como se ha visto, las fórmulas normativas bolivianas adoptan la versión del criterio mixto que determina su componente

objetivo por la naturaleza administrativa de la potestad de la que emana el acto público.

IV.3. Contenido del acto administrativo

En este apartado se describirán las diferentes posturas que la jurisprudencia boliviana ha adoptado para definir el contenido admisible de los actos administrativos.

IV.3.1. Efectos jurídicos directos e indirectos

Como se ha manifestado en la sección anterior, las dos normas que definen el acto administrativo en el ordenamiento boliviano establecen demarcaciones conceptuales incompatibles en lo que respecta a la inclusión de las actuaciones con efectos jurídicos indirectos en el dominio conceptual del acto administrativo. Una de ellas, el RLPA (2003), las incluye; mientras que la otra, la LPA (2002), las excluye. Esta ambigüedad a nivel normativo ha provocado la existencia paralela de dos líneas jurisprudenciales contradictorias en Bolivia.

Por un lado, están las resoluciones que reproducen literalmente el siguiente texto: «el acto administrativo es una declaración [...] que genera efectos o consecuencias jurídico administrativas directas e inmediatas» (Auto TSJ 362/2012, 2012, considerando III; Auto TSJ 279/2013, 2013, considerando III; Auto TSJ 378/2013, 2013, considerando III; Auto TSJ 376/2015, 2015, considerando III; Auto TSJ 884/2015, 2015, considerando III; Auto TSJ 206/2016, 2016, considerando III.1; Auto TSJ 731/2016, 2016, considerando IV; Auto TSJ 746/2016, 2016, considerando III.3; Auto TSJ 175/2017, 2017, considerando III.2; Auto TSJ 390/2017, 2017, considerando III; Auto TSJ 454/2017, 2017, considerando III.1; Auto TSJ 506/2017, 2017, considerando III.2; Auto TSJ 860/2017, 2017, considerando III.1; Auto TSJ 1222/2018, 2018, considerando III.2; Auto TSJ 1229/2018, 2018, considerando III.2; Auto TSJ 1287/2018, 2018, considerando III.1; Auto TSJ 335/2024, 2024, considerando III.2). Es claro que esta afirmación se inclina por excluir a las actuaciones con efectos jurídicos indirectos de la cobertura conceptual del acto administrativo. Curiosamente, todas las sentencias que replican esta posición provienen de la Sala Civil del TSJ y, fuera de ellas, no se encontraron manifestaciones de adhesión a la alternativa restringida en esta controversia en la muestra consultada.

Por otro lado, se encontraron varias resoluciones que revelan su adhesión a la alternativa extensiva, admitiendo actos de mero trámite o actos definitivos sin efectos regulatorios dentro del concepto de acto administrativo. A diferencia de lo que ocurre con las resoluciones que adoptan la opción restrictiva, las instancias de adhesión a la alternativa extensiva no se concentran en una sola sala, sino que provienen de una diversidad de fuentes, como la Sala Plena del TSJ (Sentencia

301

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENTIAL
DEFICIENCIES

TSJ 200/2013, 2013, considerando V; Sentencia TSJ 267/2017, 2017, considerando IV; Sentencia TSJ 271/2017, 2017, considerando V.1); la Sala Social y Administrativa del TSJ (Sentencia 110/2016, 2016, considerando II.2); el TCP (Sentencia TCP 471/2019-S4, 2019, considerando III.6.3; Sentencia TCP 71/2021-S3, 2019, considerando III.4); y el TA (Sentencia TA 34/2017, 2017, considerando V; Sentencia TA 74/2017, 2017, considerando IV; Sentencia TA 33/2020, 2020, considerando III; Sentencia TA 27/2023, 2023, considerando I.1).

Finalmente, se debe reportar la desafortunada influencia de la Sentencia del TC 107/2003 (2003) que, a pesar de contradecirse internamente con la adopción simultánea de las alternativas restrictiva y extensiva, ha sido empleada para fundamentar múltiples resoluciones provenientes de una diversidad de autoridades jurisdiccionales, como la Sala Plena del TSJ (Sentencia 618/2015, 2015, considerando III); la Sala Civil Liquidadora del TSJ (Auto 95L/2013, 2013, considerando II); la Sala Social y Administrativa del TSJ (Sentencia 123/2017, 2017, considerando III.1; Sentencia 16/2023, 2023, considerando III.1); y el TCP (Sentencia 249/2012, 2012, considerando III.3.1; Sentencia 2577/2012, 2012, considerando III.2; Sentencia 60/2019-S2, 2019, considerando III.3; Sentencia 471/2019-S4, 2019, considerando III.2; Sentencia 1003/2019-S4, 2019, considerando III.1; Sentencia 116/2020-S4, 2020, considerando III.5).

Todas estas resoluciones, replicando lo dispuesto por la Sentencia 107/2003 (2003) del TC, admiten a la declaración cuyo contenido sea «de decisión, de conocimiento o de opinión» dentro del dominio conceptual de acto administrativo, sugiriendo de ese modo adhesión a la posición extensiva; y, al mismo tiempo, señalan a la «ejecutoriedad» entre los «caracteres jurídicos esenciales del acto administrativo» (considerando III). Como se comentó anteriormente, la «ejecutoriedad», como adjetivo, solo puede aplicarse a los actos con contenido regulatorio y, en consecuencia, su inclusión en el catálogo de características definitorias del acto administrativo debe interpretarse como una adhesión a la postura restrictiva.

Considerando que la fuente normativa de mayor jerarquía, la LPA (2002), excluye del dominio conceptual de acto administrativo a las actuaciones con efectos jurídicos indirectos, debe preferirse la línea jurisprudencial que está alineada con esta postura.

IV.3.2. Número de voluntades

La gran mayoría de las resoluciones consultadas restringe el concepto de acto administrativo a las «declaraciones unilaterales», lo cual sugiere la exclusión de los contratos administrativos (Auto TSJ 362/2012, 2012, considerando III; Auto TSJ 279/2013, 2013, considerando III; Auto TSJ 378/2013, 2013, considerando III; Auto TSJ 376/2015, 2015,

considerando III; Auto TSJ 884/2015, 2015, considerando III; Auto TSJ 206/2016, 2016, considerando III.1; Auto TSJ 731/2016, 2016, considerando IV; Auto TSJ 746/2016, 2016, considerando III.3; Auto TSJ 175/2017, 2017, considerando III.2; Auto TSJ 390/2017, 2017, considerando III; Auto TSJ 454/2017, 2017, considerando III.1; Auto TSJ 506/2017, 2017, considerando III.2; Auto TSJ 860/2017, 2017, considerando III.1; Auto TSJ 1222/2018, 2018, considerando III.2; Auto TSJ 1229/2018, 2018, considerando III.2; Auto TSJ 1287/2018, 2018, considerando III.1; Auto TSJ 335/2024, 2024, considerando III.2; Auto TSJ 40/2021, 2021, considerando 1.2; Sentencia TCP 249/2012, 2012, considerando III.3.1; Sentencia TCP 2577/2012, 2012, considerando III.2; Sentencia TCP 673/2016-S3, 2016, considerando III.1; Sentencia TCP 1003/2019-S4, 2019, considerando III.1; Sentencia TCP 116/2020-S4, 2020, considerando III.5; Sentencia TCP 665/2020-S4, 2017, considerando III.1; Sentencia TSJ 139/2018, 2018, considerando VI).

No obstante, también se encontraron resoluciones que consideran que el contrato administrativo es una especie de acto administrativo, sugiriendo que el concepto se extiende a actos multilaterales (Auto TSJ 281/2012, 2012, considerando III; Auto TSJ 286/2012, 2012, considerando III; Auto TSJ 269/2013, 2013, considerando III) e incluso una que, a pesar de reconocer que un acto administrativo es una «declaración unilateral», señala que «la excepción en este caso es precisamente el contrato administrativo» (Auto TSJ 40/2021, 2021, considerando 1.2).

A pesar de algunas inconsistencias jurisprudenciales, la opinión expresada en la mayoría de las sentencias es correcta porque, aunque las fórmulas normativas bolivianas no adoptan expresamente una postura en esta controversia, debe interpretarse que restringir el concepto de acto administrativo a las declaraciones emitidas «en ejercicio de una potestad administrativa» (LPA, 2002, art. 27) supone excluir del dominio del acto administrativo a cualquier actuación que no sea unilateral, pues de otro modo el efecto no surgiría de una potestad pública, sino de la autonomía de la voluntad de las partes.

IV.3.3. Proyección del contenido

La revisión jurisprudencial arrojó dos sentencias que se pronuncian sobre si un acto proyectado al interior de la Administración pública debe estar bajo la cobertura del acto administrativo.

La primera de ellas, en lugar de decidir si la «actuación administrativa interna» pertenece o no a la categoría analizada, se limita a indicar que esta no es impugnabile (Sentencia TSJ 185/2015, 2015, considerando III). Considerando la enorme cantidad de resoluciones que establecen que la «impugnabilidad» es uno de los «caracteres jurídicos esenciales del acto administrativo» (Auto TSJ 95L/2013, 2013, considerando

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENCIAL
DEFICIENCIES

II; Sentencia TCP 249/2012, 2012, considerando III.3.1; Sentencia TCP 2577/2012, 2012, considerando III.2; Sentencia TCP 60/2019-S2, 2019, considerando III.3; Sentencia TCP 471/2019-S4, 2019, considerando III.2; Sentencia TCP 1003/2019-S4, 2019, considerando III.1; Sentencia TCP 116/2020-S4, 2020, considerando III.5; Sentencia TSJ 618/2015, 2015, considerando III; Sentencia TCP 123/2017, 2017, considerando III.1; Sentencia TCP 16/2023, 2023, considerando III.1), podría concluirse que tal afirmación equivale a proscribir los actos internos del concepto de acto administrativo.

Por otro lado, la segunda sentencia deja sin efecto un acto proyectado al interior de la Administración emitido la Aduana Nacional, mediante el cual se ordena a los funcionarios impedir el ingreso de vehículos de la marca Toyota a todos los importadores que no tengan una licencia exclusiva de comercialización. En la práctica, esta circular impidió que un particular libere treinta vehículos de su propiedad que estaban emplazados en otro país. Si bien esta resolución jurisdiccional emerge de una acción tutelar, y no de una demanda contencioso-administrativa, y no establece expresamente si este tipo de circulares —aquellas que afectan directamente los derechos de los particulares— pertenecen a la categoría de los actos administrativos, puede interpretarse que sí lo hace implícitamente. Es así porque la misma resolución establece que el modo de actuar de la Aduana impidió al accionante «deducir ante los órganos jurisdiccionales las pretensiones necesarias para la defensa y protección de [sus] derechos e intereses legítimos» (Sentencia TCP 1232/2022-S4, 2022, considerando III), implicando así que las actuaciones internas de la Administración que afecten los derechos o intereses de los particulares deberían poder impugnarse ante los órganos jurisdiccionales empleando recursos ordinarios. Esto, a su vez, implica catalogar este tipo de actuaciones dentro de la categoría de los actos impugnables mediante demandas contencioso-administrativas, que es un recurso que se reserva para los actos administrativos.

Dado que las fórmulas normativas no se pronuncian sobre esta controversia, las posturas anteriormente descritas caben dentro del margen de interpretaciones gramaticalmente válidas.

Por otro lado, se concluye que las dos resoluciones son compatibles entre sí, ya que ambas proscriben del dominio de los actos administrativos a los actos que no sean impugnables, lo que normalmente supone excluir a los actos proyectados al interior de la Administración. La única diferencia es que la segunda resolución alcanza a establecer una excepción a la regla general, pues admite dentro de la categoría de los actos administrativos a los actos internos que afecten los derechos o intereses de los particulares.

IV.3.4. Determinabilidad de los destinatarios

Como se ha visto en la sección anterior, el legislador boliviano amplía el concepto de acto administrativo a declaraciones «de alcance general o particular» (LPA, 2002, art. 27), posición que ha sido refrendada por múltiples resoluciones jurisdiccionales que definen al acto administrativo como la «decisión general o especial», o «de alcance general o particular» (Sentencia TCP 1091/2013, 2013, considerando III.3; Sentencia TCP 471/2019-S4, 2019, considerando III.2; Sentencia TCP 1003/2019-S4, 2019, considerando III.1; Sentencia TCP 116/2020-S4, 2020, considerando III.5; Sentencia TSJ 618/2015, 2015, considerando III; Sentencia TSJ 268/2016, 2016, considerando V; Sentencia TSJ 123/2017, 2017, considerando II.1; Sentencia TSJ 16/2023, 2023, considerando III.1; Sentencia TA 58/2023, 2023, considerando II.7.1). Aunque estas resoluciones se inclinan a favor del valor extensivo, no manifiestan si la demarcación conceptual excluye o incluye a las declaraciones que innovan el derecho objetivo. Solo una de las resoluciones consultadas aclara la posición adoptada, y lo hace decantándose por la variedad más amplia de la opción extensiva; es decir, aquella que incluye a los reglamentos dentro del concepto de acto administrativo. Tal extremo puede inferirse porque aplica «el art. 27 de la LPA», que define acto administrativo, a una «Resolución Normativa de Directorio», que es una especie de reglamento (Auto TSJ 28/2015, 2015, considerando II).

Lamentablemente, muchas de las resoluciones que se manifiestan a favor del valor extensivo también afirman que la definición de acto administrativo establecida en la LPA (2002) —que, recuérdese, extiende el concepto a declaraciones «de alcance general o particular» (art. 27)— guarda «coherencia con la doctrina» del tratadista argentino Agustín Gordillo, quien entiende que el «acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad [...] que produce efectos individuales» (Sentencia TCP 1003/2019-S4, 2019, considerando III.1; Sentencia TCP 116/2020-S4, 2020, considerando III.5; Sentencia TCP 665/2020-S4, 2017, considerando III.1); en otras palabras, hace equivaler una fuente que adopta la postura extensiva para esta controversia con una fuente que adopta la alternativa restrictiva.

Estas sentencias, junto con aquellas que incluyen y excluyen simultáneamente a los actos con efectos indirectos del dominio conceptual del acto administrativo, demuestran que las autoridades jurisdiccionales bolivianas no comprenden adecuadamente al acto administrativo como instituto jurídico.

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENTIAL
DEFICIENCIES

IV.4. Distribución de las resoluciones observadas en el espectro conceptual del acto administrativo

En la tabla que sigue se contabilizan las instancias en las que alguna de las resoluciones observadas se ha manifestado en favor de una de las posturas alternativas representadas en el instrumento de recogida de datos. Para ilustrar en qué medida las resoluciones observadas han coincidido con lo pretendido por el legislador, se ha conservado la coloración que señala las posturas que pueden inferirse a partir de las fórmulas normativas analizadas en la sección anterior de este trabajo. Asimismo, el número entre paréntesis ubicado en la parte superior de las celdas representa la cantidad de sentencias que se han pronunciado a favor de la postura.

Como se ha visto anteriormente, algunas de las posturas admiten alternativas subordinadas. Por ejemplo, la postura «2. Criterio objetivo» admite las alternativas «2.1. La naturaleza administrativa se determina por la determinabilidad de los sujetos alcanzados y la finalidad del acto» y «2.2. La naturaleza administrativa se determina por el grado de subordinación del acto». Siempre que se encontró una sentencia que exprese adhesión por alguna postura, se procuró atribuirla a la opción con el mayor grado de subordinación posible. Si lo expresado en una sentencia no permitía discernir entre las opciones subordinadas, se la atribuyó a la postura de la que derivan estas opciones. Por ejemplo, las dos sentencias que se pronuncian a favor de la postura «2. Criterio objetivo» no ofrecen datos que permitan atribuir las a alguna de sus opciones subordinadas; en consecuencia, esas dos sentencias fueron atribuidas a la postura matriz, es decir, a «2. Criterio objetivo».

Entre las resoluciones que abordan la inclusión o exclusión de actos con efectos indirectos en la categoría de los actos administrativos se han encontrado diez que adoptan simultáneamente ambas posturas, a pesar de que estas son mutuamente excluyentes. Estas diez sentencias fueron ubicadas en la celda que representa la controversia «directo o indirecto».

Tabla 5. Posturas sobre la demarcación conceptual de acto administrativo en las resoluciones observadas

Controversias		Posturas alternativas				
Factor que determina la naturaleza administrativa del acto		(1) 1. Criterio subjetivo	(2) 2. Criterio objetivo		3. Criterio mixto	
			2.1. La naturaleza administrativa se determina por la determinabilidad de los sujetos alcanzados y la finalidad del acto	2.2. La naturaleza administrativa se determina por el grado de subordinación del acto	3.1. El componente objetivo se determina por la naturaleza administrativa de la potestad pública de la que emana el acto	
					3.1.1. La naturaleza administrativa de la potestad se determina por la determinabilidad de los sujetos alcanzados y la finalidad del acto	(25) 3.1.2. La naturaleza administrativa de la potestad se determina por el grado de subordinación del acto
					(1) 3.2. El componente objetivo se determina por el sometimiento del acto a las normas del derecho administrativo	
Contenido del acto	(10) Directo o indirecto	(10) 1. Se admiten declaraciones con efectos directos (provisionales o definitivos) o indirectos	(17) 2. Solo se admiten declaraciones con efectos directos y definitivos			
Número de voluntades		(2) 1. Se admiten declaraciones unilaterales o multilaterales	2. Solo se admiten declaraciones unilaterales			
			(25) 2.1. Sin excepciones	(1) 2.2. Excepto el contrato administrativo		
Proyección		1. Se admiten actos con efectos internos y externos	(1) 2. Solo se admiten actos con efectos externos, es decir, destinados a sujetos ajenos a la Administración pública			
			(1) 2.1. Excepto aquellos actos internos que afecten los derechos o intereses de los particulares	2.2. Sin excepciones		

307

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENTIAL
DEFICIENCIES

Determinabilidad de los destinatarios	1. Solo se admiten actos de alcance particular, es decir, aquellos dirigidos a una persona o un conjunto de personas determinadas o determinables	(9) 2. Se admiten actos de alcance particular y actos de alcance general, es decir, aquellos dirigidos a un conjunto de personas indeterminadas
		(1) 2.1. Sin excepciones

Fuente: elaboración propia.

Como puede apreciarse, la mayoría de las resoluciones consultadas adopta la misma postura que puede deducirse de las fórmulas normativas bolivianas; sin embargo, también se observan varias sentencias que se desvían de la alternativa dominante. La controversia en la que se observa mayor variabilidad es aquella que opone a quienes restringen el concepto de acto administrativo a los actos con efectos directos y a quienes lo extienden a actos con efectos indirectos. En este aspecto, el volumen y continuidad de las resoluciones que adoptan cada una de las alternativas revela la existencia de dos líneas jurisprudenciales contradictorias, lo cual sugiere incomunicación interna entre los altos tribunales bolivianos.

Igualmente, se observa una mayor concentración de pronunciamientos alrededor de algunas controversias. Por ejemplo, se encontraron veintiocho resoluciones que adoptan alguna postura sobre el número máximo de voluntades que pueden participar en la formación de un acto administrativo, mientras que solo se encontraron dos que se pronuncian sobre la pertenencia de los actos que se proyectan al interior de la Administración. Esto revela que ciertos aspectos de la definición del acto administrativo tienen mayor presencia jurisprudencial que otros.

No es extraño encontrar un número importante de resoluciones que excluyen del concepto de acto administrativo a los actos con efectos indirectos, pues ello implica excluir a los actos de mero trámite del conjunto de actuaciones que pueden impugnarse mediante los recursos ordinarios. En ese sentido, la adopción de una postura dentro de esta controversia tiene implicaciones tangibles que justifican la frecuencia de los pronunciamientos jurisdiccionales. Algo parecido puede decirse de las resoluciones que excluyen a las declaraciones multilaterales de la categoría de los actos administrativos, pues ello implica excluir a los contratos administrativos de las actuaciones que pueden recurrirse mediante una demanda contencioso-administrativa. Recuérdese que en Bolivia los contratos administrativos deben recurrirse mediante una demanda contenciosa especial, la cual se sustancia mediante un

procedimiento diferente al que tienen las demandas contencioso-administrativas.

Es por este motivo que resulta curiosa la escasez de resoluciones que se pronuncien sobre la impugnabilidad de actos que, a pesar de estar proyectados al interior de la Administración, producen efectos jurídicos directos sobre algún particular. Como se ha visto en la única sentencia que aborda esta categoría de actos, existe la posibilidad de que la Administración encubra actos administrativos desfavorables detrás de formas jurídicas cuya impugnabilidad es incierta, como lo son los instructivos o las circulares.

Aunque la escasez de resoluciones que adopten una postura en esta controversia podría deberse a que los órganos administrativos no suelen emitir actos internos que afecten los derechos o intereses de los particulares, también podría deberse a la eficacia de esta táctica de encubrimiento. Es así porque, si un afectado no recurre un acto puesto que no existe una vía de impugnación clara, nunca existirá una resolución jurisdiccional que determine si tal acto es impugnable. Esta es una cuestión en la que sería conveniente que se hagan mayores investigaciones en el futuro.

En síntesis, la práctica jurisdiccional observada está alineada, en su mayor parte, con la intención del legislador. En ese sentido, no es una coincidencia que la controversia en la que se observó mayor variabilidad a nivel jurisprudencial sea la misma en la que se observó una contradicción normativa. Recuérdese que la LPA (2002) excluye a los actos con efectos indirectos de la categoría de los actos administrativos, mientras que su decreto reglamentario, el RLPA (2003), los incluye. Fuera de esa controversia, también se observaron algunas sentencias que se desvían de la intención del legislador. Aunque estas «sentencias rebeldes» suponen instancias de aplicación incorrecta del derecho, su influencia es limitada, ya que ninguna de ellas está acompañada de un número suficiente de pronunciamientos afines como para desafiar la preeminencia de la postura jurisprudencial dominante.

V. CONSECUENCIAS DE LA DEMARCACIÓN CONCEPTUAL DE ACTO ADMINISTRATIVO OBSERVADA EN LAS FUENTES NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES BOLIVIANAS

En este apartado se evalúa la utilidad de la demarcación conceptual del acto administrativo que es legalmente vinculante en Bolivia. Igualmente, se exploran las consecuencias de la confusión jurisprudencial sobre la pertenencia de los actos con efectos indirectos dentro de la categoría de los actos administrativos.

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENCIAL
DEFICIENCIES

V.1. Inclusión de los reglamentos en la categoría de los actos administrativos

Kormann (1910) afirma que «un concepto jurídico sólo tiene valor y significación práctica si todos los supuestos en él comprendidos están sometidos a las mismas proposiciones normativas generales» (citado en Garrido Falla, 1994, p. 407). En ese sentido, es criticable la inclusión de los reglamentos en la demarcación conceptual de acto administrativo observada en las fuentes normativas y jurisprudenciales bolivianas porque los reglamentos se forman siguiendo un procedimiento diferente de aquel que conduce a la emisión de actos de alcance particular. Además, los recursos de impugnación que un particular puede emplear para impugnar un reglamento no son los mismos que tiene a su disposición para recurrir un acto de alcance particular. Así, extender el acto administrativo a los reglamentos supone crear un conjunto con elementos heterogéneos y, en consecuencia, disminuir la utilidad práctica de esta categoría jurídica.

V.2. Exclusión de actos emanados por los órganos legislativo, judicial y electoral

La demarcación conceptual revelada en esta investigación restringe la categoría de los actos administrativos a las declaraciones que provengan de la Administración pública, la cual, conviene recordar, «se encuentra conformada por el Poder Ejecutivo, [...] Gobiernos Municipales y Universidades Públicas» (LPA, 2002, art. 2.I). Esto implica la exclusión de las declaraciones unilaterales que, a pesar de no provenir de la Administración pública, están subordinadas a la Constitución y a las leyes, están sometidas a control jurisdiccional constitucional y judicial —o deberían estarlo—, y producen efectos jurídicos directos sobre un sujeto o un conjunto de sujetos determinados o determinables. Es decir, los actos de esta naturaleza que provengan de los órganos legislativo, electoral y judicial quedan al margen de la demarcación de acto administrativo, lo que, como se verá a continuación, ha resultado en un régimen de impugnación desigual y confuso.

Existe una resolución del TCP que controla la constitucionalidad de un acto mediante el cual el órgano electoral destituye a uno de sus funcionarios. Al evaluar la procedencia del amparo constitucional que se interpuso en contra de ese acto, el TCP afirmó que «no es necesario interponer la demanda contencioso-administrativa a objeto de agotar la vía que posibilite la interposición de la referida acción constitucional, [...] siendo la impugnación judicial mediante el proceso contencioso una vía diferente y no un prerequisite» (Sentencia TCP 0009/2018-S4, 2018, considerando III.1). Esto implica que, a pesar de no haber sido la vía de impugnación elegida por el recurrente, este acto también era impugnabile mediante una demanda contencioso-administrativa.

311

Por otro lado, la Ley del Órgano Judicial (2010) establece que «las resoluciones del Consejo de la Magistratura en materia disciplinaria son definitivas y de cumplimiento obligatorio e inmediato. Solamente podrán ser revisadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional cuando afecten derechos y garantías reconocidas en la Constitución Política del Estado» (art. 210), lo cual supone excluir a estas resoluciones del conjunto de actos que son impugnables mediante una demanda contencioso-administrativa.

Aunque ambos ejemplos abordan actos públicos, unilaterales, de alcance particular, que producen efectos directos y de naturaleza no jurisdiccional, tienen mecanismos de impugnación diferentes por el mero hecho de provenir de órganos ajenos a la Administración pública. Lo mismo puede decirse de los actos mediante los cuales se rechaza la inscripción de un acto al Registro Público de Derechos Reales (Decreto Supremo N.º 27957, 2004, art. 42), que tampoco son impugnables mediante una demanda contencioso-administrativa. Esto ilustra cómo la estrechez del concepto de acto administrativo en una de sus características definitorias ha generado un vacío regulatorio que produce confusión sobre cuál es el mecanismo procedimental apropiado para recurrir actos que pertenecen a una misma categoría conceptual.

V.3. Invalidación independiente de actos de mero trámite

En Bolivia, las autoridades que determinan que un acto administrativo ha sido afectado por un vicio formal trascendente no se limitan a declarar la invalidez del acto impugnado, sino que declaran también la invalidez del acto de mero trámite cuyo vicio provocó la indefensión. Estas resoluciones también ordenan la repetición del trámite viciado y de todos los trámites subsecuentes⁸. Dicha práctica, que es denominada «nulidad procesal» en las resoluciones consultadas, es incorrecta por los siguientes motivos:

- Primero, porque la indefensión «es un concepto relativo, cuya valoración exige colocarse en una perspectiva dinámica o funcional, es decir, una perspectiva que permita contemplar el procedimiento en su conjunto» (García de Enterría & Fernández, 1988, p. 594). Ello significa que un acto de mero trámite nunca podría ocasionar indefensión por sí mismo, ya que la indefensión no solo depende de que un acto de mero trámite esté gravemente viciado, sino también de que no exista otro trámite que subsane tal vicio dentro del mismo procedimiento.

8 Sentencia TSJ 177/2015 (2015, considerando IV), Sentencia TSJ 600/2015 (2015, considerando III), Sentencia TSJ 48/2016 (2016, considerando III.1), Sentencia TSJ 303/2016 (2016, considerando II) y Sentencia TSJ 239/2017 (2017, considerando III.2), entre otras.

- Segundo, porque declarar la invalidez de un acto de mero trámite excede el mandato de la autoridad revisora. Es así porque la competencia del revisor se limita a invalidar, convalidar o confirmar el acto administrativo impugnado y, siendo que los actos de mero trámite no son directamente impugnables (LPA, 2002, art. 57), estos nunca deberían ser invalidados de manera independiente por una autoridad revisora, quien está obligada a limitar su pronunciamiento a la pretensión del recurrente.

Se infiere que la aplicación incorrecta del derecho descrita en este apartado es causada por la confusión que existe, a nivel normativo y jurisprudencial, sobre la pertenencia de los actos con efectos indirectos a la categoría de los actos administrativos. Es lógico que las autoridades que adoptan la postura extensiva en esta controversia extiendan a los actos de mero trámite las mismas propiedades que atribuyen a los actos con efectos directos, entre ellas, la posibilidad de ser invalidados de manera independiente al final de un procedimiento impugnatorio.

García Luengo (2016) encontró instancias de esta misma práctica en la jurisprudencia española y la criticó diciendo que:

La victoria formal [que obtiene el recurrente en estos casos] se convierte, al no entrar el órgano jurisdiccional en el fondo del asunto y ordenar al mismo tiempo la continuación del procedimiento parcialmente anulado, no ya en una victoria pírrica sino en una mayor lesión porque al final la Administración «reconstruirá» su resolución inicial y pondrá al recurrente que supuestamente «venció» en el proceso en la necesidad de volver a iniciar todo el proceso para obtener una resolución en cuanto al fondo (pp. 205-206).

En efecto, la anulación directa de un acto de mero trámite no necesariamente supone que el emisor reconsidere su decisión original. Lo normal es que el emisor repita la actuación viciada y que, a pesar de ello, llegue a la misma decisión de fondo. Esto supone transgredir el carácter instrumental que la forma debería tener en el derecho administrativo, pues supondría «la repetición de trámites formales innecesarios para alcanzar el mismo resultado de fondo» (Picón Arranz, 2022, p. 314).

Estas opiniones tienen mayor entidad en el contexto boliviano, ya que la práctica descrita en este apartado es mucho más frecuente en Bolivia que en España. Esto se debe a que las autoridades españolas emplean una herramienta denominada «subsanción *a posteriori*», que les permite subsanar los vicios formales trascendentes que encuentren en los actos de mero trámite durante la sustanciación de recursos administrativos y jurisdiccionales. Según Cierco Seira (2019), esta herramienta es usada con tal fruición que «neutraliza virtualmente el vicio de indefensión y

lo relega a un espacio marginal» (p. 2). En cambio, en Bolivia, a pesar de que las autoridades administrativas están facultadas para subsanar *a posteriori* los vicios formales trascendentes, la herramienta ha quedado en completo desuso. Esto significa que cualquier acto administrativo afectado por un vicio formal trascendente que sea oportunamente impugnado en Bolivia será invalidado por la autoridad revisora, quien además ordenará la repetición de la actuación viciada y de todos los trámites subsecuentes.

VI. CONCLUSIONES

A la luz de los resultados reportados, puede concluirse que las causas principales de la confusión conceptual alrededor del acto administrativo en la práctica jurisdiccional boliviana son:

- Una definición legal de acto administrativo que no comunica con claridad la demarcación conceptual pretendida por el legislador.
- Una reglamentación que extiende el dominio del acto administrativo más allá de los límites establecidos por la ley reglamentada.
- Una práctica jurisdiccional internamente incomunicada, en la que es posible encontrar líneas jurisprudenciales que defienden definiciones contradictorias coexistiendo en paralelo.
- Una comprensión deficiente de las variables que determinan el dominio conceptual del acto administrativo a nivel legislativo, ejecutivo y judicial.

Algunas medidas que podrían ayudar a mitigar la confusión son:

- Que el TSJ emita una sentencia de unificación que aclare cuál es la demarcación conceptual de acto administrativo que puede deducirse a partir de las fuentes normativas vigentes; es decir, que restrinja el acto administrativo a las declaraciones unilaterales de la Administración pública subordinadas a la Constitución y a las leyes, sometidas a control jurisdiccional constitucional y judicial, y que, con independencia de la determinabilidad de los sujetos alcanzados, producen efectos jurídicos directos.
- Establecer una infraestructura doctrinal más robusta, de tal modo que la práctica jurisdiccional siempre esté sometida a la influencia correctiva de estudios rigurosos.
- Establecer procedimientos selectivos que garanticen la competencia técnica de las autoridades encargadas de aplicar las normas del derecho administrativo.

313

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENTIAL
DEFICIENCIES

Adicionalmente, se sugiere una reforma legislativa que modifique la demarcación conceptual de acto administrativo de las siguientes maneras:

- Primero, que amplíe su cobertura a los actos de naturaleza administrativa que sean emitidos por órganos además del Poder Ejecutivo, los gobiernos municipales y las universidades públicas, pues, como se ha visto, la estrechez del concepto de acto administrativo en este aspecto ha generado una categoría de actos que, a pesar de ser conceptualmente homogéneos, están sometidos a un régimen de impugnación desigual y confuso.
- Segundo, que excluya de su cobertura a los reglamentos, ya que, como también se ha visto, estos actos están sometidos a proposiciones normativas generales diferentes de aquellas que regulan los actos de alcance particular y, en consecuencia, su inclusión disminuye la utilidad práctica del acto administrativo como instituto legal.

En consecuencia, se propone que el acto administrativo sea definido legalmente como una declaración emitida en ejercicio de una potestad pública, subordinada a la Constitución y a las leyes, sometida a control jurisdiccional constitucional y judicial, y que produce efectos jurídicos directos y definitivos sobre una persona o un conjunto de personas determinadas o determinables.

Finalmente, se sugiere a la comunidad iberoamericana de investigadores aplicar la metodología propuesta por este trabajo para evaluar la corrección y consistencia de la demarcación conceptual de acto administrativo en las prácticas jurisdiccionales de sus propios países.

REFERENCIAS

Abruña Puyol, A. (2016). Sobre el así denominado concepto estricto de acto administrativo. *Foro Jurídico*, 15(15), 250-271. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/19851>

Aguado i Cudolà, V. (2009). El procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: El debido equilibrio entre especialidades y garantías comunes. *Documentación Administrativa*, 284-285, 61-82. <https://doi.org/10.24965/da.v0i284-285.9652>

Ballbé, M. (1950). Acto Administrativo. En F. Seix (ed.), *Nueva enciclopedia jurídica Seix* (pp. 295-297). Barcelona: Francisco Seix.

Bocanegra Sierra, R. (2006). *Lecciones sobre el acto administrativo* (3.ª ed.). Madrid: Civitas.

Boquera Oliver, J. A. (1982). *Estudios sobre el acto administrativo*. Madrid: Civitas.

Brewer-Carías, A. (1984). El problema de la definición de acto administrativo. En A. Brewer-Carías (ed.), *Libro homenaje al Manual de Derecho administrativo de Eloy Lares Martínez* (pp. 25-78). Universidad Central de Venezuela.

Brodermann Ferrer, L. A. (2006). Relación jurídica procesal. *Revista Alegatos*, (62), 7-34. <https://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/507>

Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo* (7.ª ed., t. II). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Celis Vela, D. A. (2024). Una revisión crítica del concepto estándar de acto administrativo: análisis de sus elementos definitorios. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 11(2). <https://www.redalyc.org/journal/6559/655979864028/html/>

Chacolla Huanca, F. (2020). *La justicia administrativa en Bolivia*. La Paz: Iustina.

Cierco Seira, C. (2019). Los avatares de la regla jurisprudencial sobre la subsanación del vicio de indefensión en vía de recurso administrativo y/o contencioso-administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (202), 123-162. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7197150>

Cueto, M. (1996). Los derechos de los ciudadanos en el código de procedimiento administrativo portugués. *Revista de Administración pública*, (140), 357-377. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17319.pdf>

Dromi, R. (2008). *Acto administrativo* (4.ª ed.). Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Fernández Ruiz, J. (1997). *Panorama del Derecho Administrativo mexicano*. McGraw-Hill.

Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo* (40.ª ed.). México, D. F.: Porrúa.

Gamero Casado, E. (2021). El ejercicio de potestades administrativas como criterio de aplicación del Derecho administrativo. En E. Gamero Casado (ed.), *La potestad administrativa* (pp. 49-151). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Gamero Casado, E., & Fernández Ramos, S. (2016). *Manual básico de Derecho Administrativo* (13.ª ed.). Madrid: Tecnos.

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (1988). *Curso de Derecho Administrativo* (4.ª ed., t. I). Madrid: Civitas.

García Luengo, J. (2016). *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo. Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015*. Madrid: Iustel.

García-Trevijano Fos, J. A. (1986). *Los actos administrativos*. Fuenlabrada: Civitas.

Garrido Falla, F. (1955). Los motivos de impugnación del acto administrativo. *Revista de Administración pública*, (17), 11-87. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-17-mayoagosto-1955/los-motivos-de-impugnacion-del-acto-administrativo-3>

Garrido Falla, F. (1994). *Tratado de Derecho Administrativo* (12.ª ed., v. I). Madrid: Tecnos. <https://archive.org/details/tratadodederecho0000garr>

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENTIAL
DEFICIENCIES

González, F. (1966). Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo. *Documentación Administrativa*, (98), 11-40. <https://doi.org/10.24965/da.vi98.2715>

Huapaya Tapia, R. (2010). Propuesta de una nueva interpretación del concepto de Acto Administrativo contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo General. *Revista de Derecho Administrativo*, (9), 115-133. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13709>

Jèze, G. (1936). *Les principes généraux du Droit Administratif* (3ª ed., t. III). París: Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence.

Kormann, K. (1910). *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte*. Berlín: Springer.

Marienhoff, M. S. (1982). *Tratado de Derecho Administrativo* (t. II). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Martínez Bravo, J. A. (2018). *Derecho Administrativo boliviano* (3ª ed.). Santa Cruz: Imago Mundi.

Morell Ocaña, L. (1998). *Curso de Derecho Administrativo* (v. II). Navarra: Editorial Arzadi.

Morón, J. C. (2001). Los actos administrativos en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. *Derecho & Sociedad*, (17), 242-257. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/download/16889/17195>

Navarro, C. (2020). Principios que rigen el procedimiento en la Ley de Procedimiento Administrativo de El Salvador. En J. Rodríguez-Arana, C. Delpiazzo, H. Mejía y M. Rodríguez (eds.), *Foro Iberoamericano de derecho administrativo XIX* (pp. 467-504). San Salvador: Corte Suprema de Justicia, Departamento de Publicaciones.

Lares Martínez, E. (1963). *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Observatorio de Justicia Administrativa y Tributaria. (2025). *Procedimiento de selección de resoluciones bolivianas sobre el acto administrativo* [conjunto de datos]. <https://n9.cl/jre4q>

Parejo Alfonso, L. (2024). *Lecciones de Derecho Administrativo* (13ª ed.). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Pérez, M. (1994). La necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo en México. *Alegatos*, (28), 359-372. <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1185>

Picón Arranz, A. (2022). *Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo. Configuración Legal y aplicación práctica*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

Pita Romero, S. (2023). *Control judicial de las decisiones administrativas*. Oruro: Olimpo.

Ramos, S. (1996). El procedimiento administrativo disciplinario de los funcionarios públicos. *Anales de la Universidad de Cadiz*, 11, 283-310. <https://rodin.uca.es/bitstream/handle/10498/11462/16057739.pdf>

Sánchez, L., & Valverde, G. (2019). Naturaleza jurídica, competencia administrativa e impugnación del acto de ampliación de la caducidad a partir de los preceptos contenidos en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En Cicaj-DAD (ed.), *Anuario de Investigación del CICAJ 2018-2019* (pp. 73-100). Lima: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169960>

Santofimio, J. (1994). *Acto Administrativo. Procedimiento, eficacia y validez* (2.ª ed.). Bogotá: Universidad Externado Colombia.

Zanobini, G. (2020 [1958]). *Curso de Derecho Administrativo. Parte general* (H. Masnatta, trad.). Santiago de Chile: Olejnik.

Jurisprudencia, normas y otros documentos legales

Auto 281/2012 (T-20-12-S) (TSJ [Bolivia], 21 de agosto de 2012).

Auto 286/2012 (O-16-12-S) (TSJ [Bolivia], 21 de agosto de 2012).

Auto 362/2012 (B-25-12-S) (TSJ [Bolivia], 25 de septiembre de 2012).

Auto 95L/2013 (B-7-08-S) (TSJ [Bolivia], 27 de marzo de 2013).

Auto 269/2013 (T-7-13-A) (TSJ [Bolivia], 24 de mayo de 2013).

Auto 279/2013 (B -11-13-S) (TSJ [Bolivia], 27 de mayo de 2013).

Auto 295/2013 (46/2013-A) (TSJ [Bolivia], 5 de junio de 2013).

Auto 378/2013 (B-15-13-S) (TSJ [Bolivia], 22 de julio de 2013).

Auto 28/2015 (SSAII-CBBA-408/2014) (TSJ [Bolivia], 2 de febrero de 2015).

Auto 376/2015 (SC-10-15-S) (TSJ [Bolivia], 2 de junio de 2015).

Auto 884/2015 (B -15-11-S) (TSJ [Bolivia], 2 de octubre de 2015).

Auto 206/2016 (LP-84-15-A) (TSJ [Bolivia], 11 de marzo de 2016).

Auto 731/2016 (T-24-15-S) (TSJ [Bolivia], 28 de junio de 2016).

Auto 746/2016 (T-23-15-S) (TSJ [Bolivia], 28 de junio de 2016).

Auto 175/2017 (CB-15-16-S) (TSJ [Bolivia], 22 de febrero de 2017).

Auto 390/2017 (SC-139-16-S) (TSJ [Bolivia], 12 de abril de 2017).

Auto 454/2017 (SC-72-16-S) (TSJ [Bolivia], 8 de mayo de 2017).

Auto 506/2017 (T-7-16-S) (TSJ [Bolivia], 16 de mayo de 2017).

Auto 860/2017 (CB-1-17-A) (TSJ [Bolivia], 21 de agosto de 2017).

Auto 1222/2018 (T-9-18-A) (TSJ [Bolivia], 11 de diciembre de 2018).

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENTIAL
DEFICIENCIES

- Auto 1229/2018 (LP-28-18-S) (TSJ [Bolivia], 11 de diciembre de 2018).
- Auto 1287/2018 (CB-23-18-A) (TSJ [Bolivia], 20 de diciembre de 2018).
- Auto 40/2021 (SC-CA.SAII-OR. 51/2021) (TSJ [Bolivia], 16 de marzo de 2021).
- Auto 4/2024 (663-2023) (TSJ [Bolivia], 12 de marzo de 2024).
- Auto 335/2024 (LP-45-24-A) (TSJ [Bolivia], 15 de abril de 2024).
- Constitución Política del Estado (Asamblea Constituyente [Bolivia], 7 de febrero de 2009).
- Decreto Supremo N.º 27113, Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo (Presidencia de la República [Bolivia], 2003). *Gaceta Oficial de Bolivia*, (2506), 23 de julio de 2003.
- Decreto Supremo N.º 27957, Reglamento, modificación y actualización a la Ley de Inscripción de Derechos Reales (Presidencia de la República [Bolivia], 2004). *Gaceta Oficial de Bolivia*, (2705), 24 de diciembre de 2004.
- Ley N.º 2341, Ley de Procedimiento Administrativo (Congreso Nacional [Bolivia], 2002). *Gaceta Oficial de Bolivia*, (2390).
- Ley N.º 018, Ley del Órgano Electoral (Asamblea Legislativa Plurinacional [Bolivia], 2010). *Gaceta Oficial de Bolivia*, (142NEC).
- Ley N.º 025, Ley del Órgano Judicial (Asamblea Legislativa Plurinacional [Bolivia], 2010). *Gaceta Oficial de Bolivia*, (145NEC).
- Sentencia 107/2003-R (2003-07239-14-RDN) (TC [Bolivia], 10 de noviembre de 2003).
- Sentencia 249/2012 (00264-2012-01-AAC) (TCP [Bolivia], 29 de mayo de 2012).
- Sentencia 1736/2012 (2011-23219-47-AAC) (TCP [Bolivia], 1 de octubre de 2012).
- Sentencia 2577/2012 (01975-2012-04-AAC) (TCP [Bolivia], 21 de diciembre de 2012).
- Sentencia 1091/2013 (03120-2013-07-AAC) (TCP [Bolivia], 16 de julio de 2013).
- Sentencia 673/2016-S3 (14386-2016-29-AAC) (TCP [Bolivia], 14 de junio de 2016).
- Sentencia 1079/2017-S3 (20834-2017-42-AAC) (TCP [Bolivia], 18 de octubre de 2017).
- Sentencia 0009/2018-S4 (20163-2017-41-AAC) (TCP [Bolivia], 6 de febrero de 2018).
- Sentencia 60/2019-S2 (25161-2018-51-AAC) (TCP [Bolivia], 3 de abril de 2019).
- Sentencia 471/2019-S4 (27261-2019-55-AAC) (TCP [Bolivia], 12 de julio de 2019).

Sentencia 1003/2019-S4 (29811-2019-60-AAC) (TCP [Bolivia], 27 de noviembre de 2019).

Sentencia 116/2020-S4 (30338-2019-61-AAC) (TCP [Bolivia], 17 de julio de 2020).

Sentencia 665/2020-S4 (32724-2020-66-AAC) (TCP [Bolivia], 4 de noviembre de 2017).

Sentencia 71/2021-S3 (30323-2019-61-AAC) (TCP [Bolivia], 1 de abril de 2019).

Sentencia 1232/2022-S4 (37874-2021-76-AAC) (TCP [Bolivia], 21 de septiembre de 2022).

Sentencia 200/2013 (445/2006) (TSJ [Bolivia], 3 de junio de 2013).

Sentencia 76/2014 (515/2010) (TSJ [Bolivia], 14 de mayo de 2014).

Sentencia 133/2014 (374/2007) (TSJ [Bolivia], 8 de agosto de 2014).

Sentencia 174/2014 (376/2007) (TSJ [Bolivia], 8 de agosto de 2014).

Sentencia 232/2014 (465/2007) (TSJ [Bolivia], 15 de septiembre de 2014).

Sentencia 61/2015 (454/2008) (TSJ [Bolivia], 10 de marzo de 2015).

Sentencia 177/2015 (311/2009) (TSJ [Bolivia], 19 de mayo de 2015).

Sentencia 185/2015 (197/2009) (TSJ [Bolivia], 19 de mayo de 2015).

Sentencia 22/2015 (143/2015-CA) (TSJ [Bolivia], 18 de diciembre de 2015).

Sentencia 577/2015 (102/2011) (TSJ [Bolivia], 7 de diciembre de 2015).

Sentencia 600/2015 (319/2011) (TSJ [Bolivia], 10 de diciembre de 2015).

Sentencia 618/2015 (309/2011) (TSJ [Bolivia], 10 de diciembre de 2015).

Sentencia 268/2016 (402/2009) (TSJ [Bolivia], 14 de junio de 2016).

Sentencia 303/2016 (373/2013) (TSJ [Bolivia], 13 de julio de 2016).

Sentencia 48/2016 (112/2015) (TSJ [Bolivia], 1 de diciembre de 2016).

Sentencia 110/2016 (023/2016-CA) (TSJ [Bolivia], 5 de diciembre de 2016).

Sentencia 138/2016 (039/2015) (TSJ [Bolivia], 5 de diciembre de 2016).

Sentencia 239/2017 (1196/2013) (TSJ [Bolivia], 18 de abril de 2017).

Sentencia 267/2017 (1155/2013) (TSJ [Bolivia], 18 de abril de 2017).

Sentencia 271/2017 (1073/2013) (TSJ [Bolivia], 18 de abril de 2017).

Sentencia 123/2017 (199/2016-CA) (TSJ [Bolivia], 3 de octubre de 2017).

Sentencia 139/2018 (1009/2014) (TSJ [Bolivia], 21 de marzo de 2018).

Sentencia 16/2023 (35/2022) (TSJ [Bolivia], 14 de febrero de 2023).

319

LA CONSTRUCCIÓN
CONCEPTUAL
DEL ACTO
ADMINISTRATIVO EN
BOLIVIA: PROPUESTA
METODOLÓGICA
Y ANÁLISIS DE SUS
DEFICIENCIAS A
NIVEL NORMATIVO Y
JURISPRUDENCIAL

THE CONCEPTUAL
CONSTRUCTION OF
THE ADMINISTRATIVE
ACT IN BOLIVIA:
METHODOLOGICAL
PROPOSAL AND
ANALYSIS OF
NORMATIVE AND
JURISPRUDENTIAL
DEFICIENCIES

Sentencia 34/2017 (2038-DCA-2016) (TA [Bolivia], 7 de marzo de 2017).

Sentencia 74/2017 (2182-DCA-2017) (TA [Bolivia], 12 de julio de 2017).

Sentencia 33/2020 (2637-DCA-2017) (TA [Bolivia], 6 de octubre de 2020).

Sentencia 27/2023 (4304/DCA/2021) (TA [Bolivia], 20 de julio de 2023).

Sentencia 58/2023 (5063-DCA-2023) (TA [Bolivia], 30 de octubre de 2023).

Recibido: 31/10/2025

Aprobado: 16/04/2026