



EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Yurisander Diéguez Méndez ^(*)

Introducción.

La necesaria existencia del acto administrativo no se debe única y exclusivamente a que La Administración Pública tenga que tener algún medio para hacer válidas, legales y ejecutorias sus decisiones, sino, que por algo más importante aun, “el acto administrativo es el nexo imprescindible entre la administración y la consecución de gran parte de sus fines”,¹ es realmente quien permite su actividad, quien genera la relación jurídico administrativa externa y práctica de la Administración pública hacia aquellos de quienes protege sus intereses.

La importancia de esto radica en que entorno al acto administrativo giran todas las garantías jurídicas administrativas que están a disposición del posible ataque a las irregularidades que se pueden presentar en el actuar de la Administración, ya que es a través de propio acto que esta se propone el logro más eficaz de sus objetivos y fin primordial.

Siendo el acto administrativo la vía idónea de que dispone la Administración Pública para producir los efectos jurídicos que desea, y siendo considerado como un acto jurídico donde el objeto causal de su

^(*) Licenciado en Derecho. Profesor Asistente e Investigador Agregado de las Ciencias Básicas del Derecho en la Universidad de la Isla de la Juventud, Gerona - Cuba. Ha impartido por tres cursos consecutivos las Asignaturas de Metodología de la Investigación Socio-jurídica, Teoría del Estado y del Derecho y Filosofía del Derecho. Miembro del Tribunal Permanente de evaluación de trabajos de Curso y Tesis de Diplomados en administración de Justicia y formación de Fiscales en la Isla de la Juventud y es Maestrante en Derecho Constitucional y Administrativo. Correo electrónico: ydieguez@cuij.edu.cu

¹ Armando Castanedo Abay, Temas de Derecho Administrativo Cubano, Tomo 1, Reflexiones acerca del acto administrativo, Colectivo de Autores, Primera Edición, Editorial Feliz Varela. P 252

relación jurídico administrativa es entre los sujetos que en ella participan: La Administración -generalmente sujeto activo- y el administrado – generalmente sujeto pasivo.

De esta manera el Principio de Legalidad puede ser entendido de manera genérica es decir como principio de juridicidad, sometiendo los poderes públicos, y principalmente la administración, al Derecho, a las normas jurídicas. La legalidad se concibe como: “un principio de la vida socio-política que consiste en la subordinación de toda la vida social, política y administrativa al imperio de la ley que debe derivar de la voluntad soberana y mayoritaria de la población y a cuya regulación debe subordinarse el Estado en su ejercicio del poder, las organizaciones sociales y políticas y la ciudadanía.”²

La Legalidad

La Administración del Estado es ejercida a través del Derecho Administrativo, impartándole este último determinada forma jurídica como sistema, se encuentra regido por principios, estos tienen existencia por sí mismos, como resultado de la integración de propiedad de los elementos del sistema, relacionados entre sí y generando nuevas cualidades.

Los principios de la Administración del Estado se dividen en dos clases: político-sociales y organizativos, entre los que identifican el primer grupo podemos encontrar el principio de legalidad. Este principio, base de la actuación de todo el sistema estatal; exige la observancia incondicional y estricta, por parte de los órganos y organismos estatales, funcionarios, organizaciones sociales y de masas y ciudadanos de todo el ordenamiento legal, así como de los actos que emitan, basados en él, los órganos del Estado.

Puede sintetizarse expresando que ante la ley todos son iguales y que los administrados tienen el derecho de exigir se les trate conforme a la ley y al propio tiempo, los órganos, organismos y organizaciones tienen el deber de ajustarse en todos sus actos a la ley.

A través de la legalidad, el Estado se enfrenta a los elementos antisociales y los que violan la disciplina estatal y del trabajo y al radicarse como principio fundamental inculca en las masas una conciencia jurídica. La ley es voluntad vinculante, autónoma e inviolable. No sólo vincula al destinatario sino a los propios órganos de poder que la confeccionaron.

El principio de la legalidad es viable, porque por primera vez en la historia de la humanidad las leyes no generan contradicciones entre quienes las

² Julio Fernández Bulté .Filosofía del Derecho ,Segunda Edición , Editorial Félix Varela, La Habana 2003,P.316

dictan y sus destinatarios y en su conjunto son el medio para la implantación de las relaciones sociales. Por ello, la legalidad ha de ser base del derecho regulador de la Administración del Estado.

La legalidad -dice Fernando Álvarez Tabío- es un método de acción de una sociedad que aspira a la realización justa del Derecho. Consiste en una aplicación constante y estricta del Derecho emanado de los órganos superiores del poder político, y tiene por objetivo el establecimiento en el país de un orden jerárquico cierto y seguro. Este orden debe caracterizarse por la claridad, precisión y dinamismo de las normas que impone; debe fijar de antemano la esfera de competencia de los órganos estatales, sobre el principio de que ningún funcionario, ya sea de arriba o de abajo, puede hacer sino lo que la ley lo autoriza; garantizar los derechos fundamentales del ciudadano y de las organizaciones sociales y establecer los deberes correlativos; proteger la estabilidad de las relaciones jurídicas y crear y desarrollar una atmósfera de confianza en la estricta aplicación de un orden jurídico justo y eficaz por órganos emanados del pueblo y sujetos a su control.³

Cuando la legalidad se asume como el estricto cumplimiento de la ley por parte del Estado, las organizaciones sociales y políticas y los ciudadanos, y además como un principio de la vida política y el único método de dirección estatal de la sociedad, entonces surge este como elemento de organización jurídica de la sociedad, que no es más que el procedimiento, las maneras en que la sociedad se puede guiar mediante su regulación jurídica.

El principio de legalidad tiene como sustento nociones valorativas que buscan garantizar determinados principios, tales como la igualdad, la utilidad y, sobretodo, la justicia. Con ello, en última instancia, se busca proteger la idea de “autonomía” de las personas. En todos los casos se trata de una concepción ética del derecho que rebasa el plano meramente descriptivo en el que sólo importa constatar la existencia o ausencia de un cuerpo normativo que regule las relaciones entre los administradores y los administrados, y comience hablarse de los valores sobre los que se asienta ese cuerpo.

El Acto Administrativo. Concepto.

Atendiendo a su contenido, desde su significado material, sería acto administrativo toda manifestación de voluntad de un órgano del Estado sea administrativo o no, Si lo vemos desde un criterio formal, a la naturaleza del órgano que manifiesta la voluntad, sólo serán actos administrativos los

³ Citado por Héctor Garcini en Derecho Administrativo , Segunda Edición La Habana 1986, Pueblo y Educación , p 55

que provengan de la Administración Pública, de los órganos de la Administración del Estado.

Como los órganos administrativos pueden dictar actos con contenido legislativo (reglamentos), el criterio formal no configura tampoco un concepto adecuado del acto administrativo. De ese modo podría distinguirse entre los actos de la Administración y los actos administrativos así, serán actos de la Administración los que tienen un carácter general y abstracto, los que regulan la actividad interna de la Administración y de los que no producen efectos jurídicos en cuanto a terceros, como son los emitidos por los órganos consultivos que se someten a la consideración de los órganos activos y que sólo producen efectos, si son aprobados por estos.

Igualmente, los actos materiales de la Administración, carentes de la facultad de producción de efectos jurídicos, son irrelevantes como actos administrativos, pero son actos de la Administración. La integración del concepto del acto administrativo requiere conjugar los puntos de vista formal y material, el órgano de quien emana y su contenido. Existen autores que plantean que el acto administrativo sería la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizado por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la potestad reglamentaria.

El acto administrativo, como categoría jurídico-administrativa, ha de emanar de un órgano de la Administración del Estado, ser una manifestación de voluntad de su potestad administrativa y contener una declaración concreta que produzca un efecto jurídico-administrativo.

Elementos del acto administrativo

Las condiciones esenciales de la legitimidad de un acto administrativo son: sujeto u órgano, manifestación de voluntad, objeto y producción de efectos jurídicos.

Sujeto u órgano

El sujeto del acto administrativo es. En sentido general, la Administración Pública, pero en su carácter de persona moral, la creación de sus actos registra la presencia de sujetos individuales que son los órganos de la Administración, vinculados a ella por una relación jurídica.

Sólo tendrán validez, en razón al sujeto, aquellos actos que produzcan los órganos dentro del ejercicio de su competencia, dentro del ámbito de las facultades que como tal órgano le estén atribuidas para que dé cumplimiento a la actividad administrativa conferida al oficio público que desempeña y que su titular esté investido como tal en forma legal. Deben tener la capacidad de obrar por La Administración.

Manifestación de voluntad

El acto administrativo se produce mediante la expresión volitiva que emite el órgano competente ajustándose a la norma y que en sí es la expresión de la voluntad de la Administración. Conlleva la potencialidad jurídica necesaria a producir el efecto jurídico que desea.

El objeto

El objeto del acto reviste la variedad que presenta la acción de servicio de la Administración y se contrae a la actividad encaminada a cumplir el fin genérico del acto. Debe ser siempre concreto y para satisfacer un interés general presupuesto de todo el obrar administrativa consiste en reconocer, preconstituir, modificar o extinguir situaciones jurídico-administrativas individualizadas, siempre dentro del ámbito de la ley y con base en los supuestos de hecho que la norma aplicable contiene y para el logro del fin que la ley se propone.

Producción de efectos jurídicos

Todo acto administrativo es un acto de Derecho, esencialmente jurídico y como tal produce efectos jurídicos, esto es, la transformación total o parcial, actual o potencial, de una realidad jurídica existente, su juridicidad descansa en que son emanados por la Administración con la finalidad de producir efectos que configuran una situación jurídico-administrativa.

El término de los actos administrativos.

Estos revelan el día en que surge un acto o aquel en que se extingue. Puede aparecer fijado para un acto específico o la ley puede señalarlo de modo general para todos los actos de una clase determinada. El término es creador o extintor de situaciones jurídico-administrativas para el administrado y de obligatorio acatamiento para la Administración.

Clasificación de los actos administrativos

Las variedades de actos administrativos son incontables y dependen del punto de vista que se adopte para analizar los distintos tipos de objetivación de la actividad administrativa que de hecho y en la práctica se presentan, toda vez que no pueden fijarse clasificaciones apriorísticas. Sino que los criterios de división han de inferirse de las situaciones que en el obrar administrativo se producen.

Atendiendo a su contenido los actos pueden ser: imperativos, conformadores, declaratorios, registrables y requeridos de coadyuvantes. **Imperativos.** Son los que contienen un mandato o una prohibición. Su misión es provocar en los obligados una determinada conducta respecto a la Administración forzando coactivamente su cumplimiento.

Conformadores. Pueden presentarse en formas muy diversas, pero es común a todas ellas el fundar, modificar o suprimir una relación jurídica

concreta, por ejemplo, las autorizaciones, permisos, licencias, etc., que crean una situación jurídico-administrativa del destinatario, las órdenes conformadoras respecto a las cosas públicas, especialmente la afectación y su acto contrario, la desafectación.

Tanto los actos imperativos como los conformadores se caracterizan por definir ejecutoriamente una situación jurídica individualizada en un administrado. **Declaratorios.** Pertenecen a este grupo todas las declaraciones sobre determinadas propiedades de personas o cosas, de cuya existencia o ausencia dependen determinadas consecuencias jurídico-administrativas, por ejemplo, el reconocimiento de la condición de vecino o residente en un lugar determinado del territorio.

Registrables. En realidad estos actos no contienen disposición alguna sobre una situación jurídica. Se limitan a consignar que en los registros correspondientes se han asentado determinados particulares. Emitidos bajo la responsabilidad del órgano competente para ello, según la legislación que al registro atañe, constituyen hechos probatorios de los ya registrados y tienen carácter de documentos públicos. Sus efectos jurídicos se contraen a legitimar los hechos a que se refieren, por ejemplo, las certificaciones del registro del Estado Civil.

Requerido de coadyuvantes. En relación con determinados actos administrativos, prescriben las leyes que no pueden tener lugar sin previa solicitud del destinatario este, por consiguiente, participa con su voluntad en el nacimiento del acto. Su cooperación consiste en que por medio de la manifestación de su voluntad, se pone en movimiento la actividad de la

Administración que inicia un procedimiento que finaliza en un acto administrativo.

Las leyes determinan a menudo que la solicitud es la incitación y el supuesto de una garantía y esta reviste peso específico cuando el acto administrativo deseado da lugar al nacimiento no sólo de derechos, sino también de deberes, por ejemplo, la solicitud de licencia por parte de un trabajador de la Administración Pública que lo obliga a reintegrarse al cargo al llegar su vencimiento.

En otros actos administrativos la actuación del coadyuvante es requerida una vez que el acto ha sido emitido por la Administración y es entonces que el acto produce la totalidad de los efectos jurídicos que a la Administración interesan. Por ejemplo. El nombramiento de un trabajador de la Administración Pública no adquiere completa eficacia en tanto que el nombrado no acepta el cargo y toma posesión.

Otras clasificaciones.

Existen otras clasificaciones de los actos administrativos y entre ellas se encuentran las que a continuación se explican: *Actos singulares o de ejecución y plurales o de deliberación y acuerdo*. Los actos singulares son el producto de la actuación de un órgano administrativo que por sí solo tiene competencia para que sus manifestaciones de voluntad produzcan efectos jurídicos, son característicos la administración activa.

Los plurales que emanan de la Administración deliberante, requieren de la intervención de distintas personas individuales que actuando de consuno, mediante deliberación y acuerdo, manifiestan la voluntad de un órgano integrado colectivamente.

Actos internos y externos.

Serán actos internos los que surten efectos dentro de la propia esfera de la Administración, por ejemplo, una orden dada a un funcionario por su superior jerárquico. Los externos trascienden hacia los particulares que son los destinatarios de los efectos jurídicos del acto. Estos últimos son los que propiamente se consideran verdaderos actos administrativos.

Actos reglados y discrecionales.

Los actos reglados son los que la Administración produce en cumplimiento de preceptos imperativos que contienen reglas vigentes y específicas, reguladoras de la actividad administrativa en una materia determinada.

Los actos discrecionales son aquellos en que se aplican preceptos que conceden a la Administración cierta actuación libre, puesto que la norma fija un ámbito de acción y la facultad de elegir entre varias formas posibles de comportamiento, dentro de los límites jurídicos enmarcados en la norma.

Actos formales y no formales. Actos formales son aquellos que la norma impone al seguir en su producción una forma determinada y si se falta a ella, el acto se ve afectado en su eficacia jurídica. No todos los actos requieren estar revestidos de formalidades para su validez jurídica. Sólo los actos que enuncian un juicio o que expresan un ejercicio intenso de la potestad administrativa deben dotarse de formulismos.

Actos no formales, son los que tienen eficacia jurídica, sea cualquiera la forma que la Administración adopte para producirla, puesto que la ley no le fija una forma determinada.

Actos personalizados y generales. Son actos personalizados los que van dirigidos a destinatarios concretos, ya sea a una sola persona o a un grupo de destinatarios constitutivos de una pluralidad determinada, y actos generales aquellos que afectan a una pluralidad indeterminada de sujetos.

El acto administrativo defectuoso

Cuando un acto ha sido perfeccionado, es decir, se ha realizado con todos sus elementos esenciales, tiene plena eficacia y aptitud para producir todos sus efectos jurídicos. Coinciden perfección y eficacia del acto administrativo. Pero aunque en apariencia la producción del acto se ha realizado cumplimentando todos los requisitos esenciales que la ley señala, pueden existir otras irregularidades no recogidas taxativamente en el texto legal, que pueden afectar la validez del acto y, aunque no tengan esa trascendencia jurídica, deben en uno y otro caso ser objeto de medidas jurídicas que remedien esas irregularidades y hagan que el obrar administrativo sea totalmente correcto.

Así las equivocaciones en el texto no afectan la validez del acto cuando la manifestación de voluntad es evidente, por lo que sólo hay la necesidad de corregirlas, pero si afecta la sustancia jurídica del acto, los defectos materiales del acto administrativo pueden afectar a su naturaleza jurídica y determinar su anulación, puesto que si hay incongruencia entre la norma legal y la manifestación de voluntad contenida en el acto, la carencia de validez tiene su base en la vinculación que con el derecho normativo ha de mantener la Administración.

Los defectos del acto administrativo, según su gravedad, son capaces de provocar su invalidez a través de la declaratoria de nulidad o de anulabilidad. Si el acto es nulo, su invalidez lo afecta desde que se dictó el acto, no produciendo efecto jurídico alguno, al tenérsele por inexistente. Si el acto es anulable su invalidez se declara, y los efectos que ha producido este conservan su validez, aunque no producirá en lo adelante efecto jurídico alguno, pierde validez y debe desaparecer.

La estabilidad jurídica de los actos administrativos

El acto administrativo tiende a producir un efecto determinado y previsto; constituye una intervención de carácter decisorio constitutivo en el ámbito social. Por esto le son propias la obligatoriedad y una cierta duración. Estas dos características tienen ciertos contactos recíprocos, pero no son, en modo alguno, idénticas. Por obligatoriedad debe entenderse el hecho de que el acto administrativo debe ser respetado como válido por todos, particulares o autoridades, mientras subsista su vigencia. Esto se puede aplicar, incluso, al acto defectuoso, mientras no es anulado, aún respecto de aquellos que conocen su irregularidad y que por eso pueden contar con la pronta anulación de él. La obligatoriedad es una característica ineludible del acto administrativo porque asegura al órgano de dónde procede la disposición exclusiva sobre la eficacia del acto, que tiene que quedar garantizada incondicionalmente en interés del orden dentro de la Administración.

Conclusiones

Teniendo en cuenta todos los elementos antes aportados, pudiéramos concluir planteando que el Principio de Legalidad expresado desde su acepción más restringida supone, de por sí, la adecuación de los actos de la autoridad a un conjunto de normas jurídicas de cualquier origen y contenido; y con ello exige un estricto cumplimiento de la ley.

Cuando este principio se asume como un mecanismo juicioso en el estricto cumplimiento de la ley por parte de los organismos de la administración del Estado, las organizaciones sociales y políticas y los ciudadanos, y además como un principio de la vida política, entonces este viene a surgir como una garantía de la organización jurídica de la sociedad, estableciendo los procedimientos adecuados y legales mediante los cuales la sociedad se debe guiar a través de la regulación jurídica.

Teniendo en cuenta lo expuesto en este trabajo, los órganos administrativos al dictar actos de contenido y efectos Jurídicos, regulan la actividad de La Administración, por lo que el acto administrativo, emanado de un órgano de la administración del Estado se ampara a una manifestación de voluntad de su potestad administrativa y contiene una declaración concreta que produce un efecto jurídico-administrativo, el cual debe estar siempre subordinado al imperio de la ley, que no es más que hacer uso de un principio de la vida socio-política: La Legalidad

BIBLIOGRAFÍA

- Cañizares, Fernando Diego: Teoría del Estado. Editorial Pueblo y Educación 1979
- Castanedo Abay Armando , Temas de Derecho Administrativo Cubano, Tomo 1, Reflexiones acerca del acto administrativo, Colectivo de Autores , Primera Edición, Editorial Feliz Varela. La Habana 2006
- Colectivo de Autores: Temas de Derecho Administrativo Cubano, Tomo 1, Editorial Félix Varela, La Habana 2006
- Fernández Bulté Julio .Filosofía del Derecho, Segunda Edición, Editorial Félix Varela, La Habana 2003.
- García de Enterría, Eduardo: Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho. Editorial Cívitas 1996
- Garcini Guerra Héctor, Derecho Administrativo , Segunda Edición, Pueblo y Educación, La Habana 1986

