

Capítulo primero

LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Como tema principal del Derecho Procesal Administrativo, es de suma importancia abordar lo relativo a los procedimientos administrativos; de éstos deviene, como finalidad principal “El *acto o resolución administrativa*”.

En este capítulo se estudiará lo relacionado con el procedimiento administrativo, desde su iniciación, formas de iniciarlo, principios que lo inspiran y todo lo que a él respecta; se tratará de dar una visión generalizada de lo que significa y ante todo el procedimiento administrativo en Guatemala, que es la razón de ser de este trabajo.

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Más adelante se llegará a una definición del concepto, pero iniciamos nuestro tema estableciendo lo que significa, lo que a nuestro criterio es el procedimiento administrativo; aunque es prematuro dar una definición, hay que analizar algunos elementos, principios y características, para llegar a comprenderlo. El procedimiento administrativo puede ser conceptualizado como

La serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos, cuya finalidad es la decisión administrativa.

Se explicará con más detenimiento cuando entremos a considerar la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo.

2.
**LOS PRINCIPIOS DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Dentro del Derecho Procesal Administrativo se ha planteado la necesidad de sistematizar el procedimiento administrativo.

En el Decreto 119-96 del Congreso de la república quedan contenidos una serie de principios, éste establece:

Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, se formalizarán por escrito, observándose el **derecho de defensa** y asegurando la **celeridad, sencillez** y eficacia del **trámite**. La actuación administrativa será **gratuita**.

Como nos lo plantea el Profesor Manuel del Río González [1981: 100], en el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia, se precisaron conclusiones sobre los principios que debe reunir todo procedimiento administrativo:

- a) **Principio de audiencia a las partes.** De toda actuación administrativa que sea de interés para un particular o particulares, éstos deben tener conocimiento del mismo, la administración no debe ocultar nada a sus administrados, especialmente cuando el procedimiento administrativo es iniciado de oficio, por el órgano administrativo.
- b) **Determinación del plazo en el cual debe actuar la administración.** Todo procedimiento administrativo debe estar regido por plazos dentro de los cuales debe tramitarse, resolverse y notificar sus determinaciones a los interesados que intervienen en el expediente administrativo. En Guatemala el plazo máximo de resolución, de conformidad con el artículo 28 de la Constitución Política es de treinta días; pero debe entenderse que los treinta días inician desde que el expediente se encuentra en estado de resolver, es decir cuando se agotó el procedimiento correspondiente. El plazo también está indicado en el artículo 1o. del Decreto 119-96 del Congreso de la República, *Ley de lo Contencioso Administrativo* que indica:

Las peticiones que se dirijan a funcionarios o empleados de la administración pública deberán ser resueltas y notificadas dentro del plazo de treinta días contados a partir de la fecha en que haya concluido el procedimiento administrativo.

El órgano administrativo que reciba la petición al darle trámite deberá señalar las diligencias que se realizarán para la formación del expediente. Al realizarse la última de ellas, las actuaciones estarán en estado de resolver, para el efecto de lo ordenado en el párrafo precedente. Los órganos administrativos deberán elaborar y mantener un listado de requisitos que los particulares deberán cumplir en las solicitudes que les formulen.

Las peticiones que se planteen ante los órganos de la administración pública se harán ante la autoridad que tenga competencia para conocer y resolver. Cuando se hagan por escrito, la dependencia anotará día y hora de presentación.

Esto debe ser analizado también con base en el artículo 10 inciso f) de la *Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad*, al establecer la procedencia del Amparo en casos específicos, nos indica que

Quando las peticiones y trámites ante autoridades administrativas no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber tal término, en el de treinta días, una vez agotado el procedimiento correspondiente; así como cuando las peticiones no sean admitidas para su trámite;

Significa que esta Ley Constitucional, nos regula en forma general que sí hay un término para resolver y es el de treinta días, puesto que cuando se encuentre algún procedimiento en el cual no se pueda establecer término para resolver o tramitar, según el artículo transcrito será de treinta días. Pero lo más importante es que *el procedimiento debe estar agotado* y mientras el procedimiento no se encuentra agotado no hay posibilidades de poder plantear un amparo por falta de resolución.

Del estudio de estos dos artículos mencionados debemos concluir en que si bien es cierto que el artículo 28 de la *Constitución Política de la República*, establece el término de treinta días para resolver, también debemos analizar que de conformidad con el artículo 10 inciso f) de la Ley de Amparo, los treinta días para resolver deben ser contados *después que se ha agotado el procedimiento correspondiente*, y éste se agota cuando se agotan todas sus fases o etapas. Hay que tomar en cuenta que cuando se habla de procedimiento, éste debe estar plasmado en una ley o en un reglamento, para que la administración pueda alegar en un caso determinado, que no se ha agotado el mismo en un proceso de amparo, contra silencio administrativo.

Es de considerarse lo preceptuado por el artículo 5 del Decreto 119-96 del Congreso de la República que indica:

Se archivarán aquellos expedientes o trámites en los que los administrados dejen de accionar por más de seis meses, siempre que el órgano administrativo haya agotado la actividad que le corresponde y lo haya notificado.

En el presente caso hay que recordar que con lo preceptuado por el artículo 28 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*, se establece la obligación de resolver. Si se aplica el presente artículo al procedimiento administrativo, somos del criterio que se está violando el

artículo constitucional analizado, puesto que si el órgano administrativo agotó la actividad que le corresponde, tiene por imperativo legal, que resolver.

- c) **Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.** Se refiere a las asesorías técnicas y jurídicas o la intervención de la Procuraduría General de la Nación, sección de consultoría. Dentro de los procedimientos administrativos, existe la posibilidad de la intervención de los órganos de asesoría o de consulta, para dar mayor eficiencia técnica y jurídica, de los actos o resoluciones que emite el Administrador. Sin embargo hay que hacer notar que hay casos en que deviene innecesaria la consulta, más cuando se trata de actos típicamente reglados, normales y cotidianos del órgano administrativo.

También existen casos en los que en la resolución de un asunto deba intervenir más de una institución administrativa de distinta competencia, por ejemplo, una Municipalidad y una Gobernación Departamental.

- d) **Las condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares.** Para que una resolución administrativa surta efectos jurídicos es indispensable que los particulares estén enterados de lo resuelto por los órganos de la administración, y la única manera de enterarlos es a través de la *notificación* de lo resuelto.

De conformidad con el artículo 28 de la *Constitución Política de la República*, que ya hemos mencionado, y el artículo 10 inciso f) de la *Ley de Amparo*, se puede establecer que dentro de los treinta días de agotado el procedimiento correspondiente, se debe resolver y se debe notificar al particular, pues la Constitución así lo establece.

El procedimiento administrativo debe ser considerado de interés público y que reclama el debido cumplimiento de las leyes y reglamentos, para lo cual se necesita que los procedimientos administrativos sean impulsados de oficio y las resoluciones se emitan con el mínimo de formalismos, excepto los indispensables para conservar el orden administrativo.

Éstos son sólo algunos principios que se le imponen al procedimiento administrativo.

El profesor Del Río González analiza otros, que son de suma importancia y que las corrientes de administración moderna establecen para el procedimiento administrativo, como el principio del trato justo y el juego limpio de la administración.

Para el autor Jorge Mario Castillo González, todo procedimiento administrativo se debe regir por principios, entre éstos podemos mencionar:

- a) Legalidad, juridicidad y justicia;
- b) Seguimiento de oficio;

- c) Informalidad;
- d) Derecho de defensa;
- e) Imparcialidad;
- f) Escrito;
- g) Sin costas, sencillo, rápido, económico y eficaz [Castillo González, 1990: 392].

2.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD, DE JURIDICIDAD Y DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Ya explicamos en el trabajo de Derecho Administrativo I, lo que significa la legalidad y la juridicidad, como principios aplicados a la administración pública.

El principal objetivo en el procedimiento administrativo es garantizar la debida protección al administrado que pide la decisión administrativa o la impugna. Se debe observar estos principios y sobre todo cuidar que no se altere el orden público, que debe estar encaminado al bienestar general.

Con estos principios se trata, que la administración no dicte actos arbitrarios, contrarios a la finalidad de la administración pública o a los intereses de la generalidad o de los administrados en particular y garantizar con ello justicia administrativa en las resoluciones o actos que emite.

2.2. PRINCIPIO DE SEGUIMIENTO DE OFICIO

Seguimiento de oficio significa que la administración pública no debe ser rogada dentro de sus procedimientos, sino por el contrario debe agilizar, desarrollar, dinamizar y vigilar que los procedimientos finalicen sin que para ello resulte como un proceso civil.

La administración Pública y sus órganos tienen la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo y ordenar que en él, se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para dictar el acto o resolución final, independientemente que el mismo se inicie de oficio, a petición o gestión del interesado.

2.3. PRINCIPIO DE INFORMALIDAD

Todo procedimiento administrativo no debe estar sujeto a formalidad alguna, salvo en los casos especiales donde sí se requiere de algún tipo de formalismo en cuanto a requisitos. Si hay formalidades dentro de la ley o el reglamento los particulares y los funcionarios menores e intermedios deben ser debidamente informados y orientados, a través de las Circulares e Instrucciones, para que, cuando se inicie el mismo se cumplan con los requisitos que se exigen desde

el principio para no entorpecer lo iniciado, asegurando con ello la eficacia para el particular de lo pedido.

En Guatemala, dentro del procedimiento no se cumple a cabalidad con este principio, principalmente con los medios de impugnación, en los que se revisan como si fueran demandas judiciales, aplicando supletoriamente la *Ley del Organismo Judicial* y el *Código Procesal Civil*, lo que implica revestir de muchos formalismos al procedimiento administrativo.

2.4. PRINCIPIO DE DEFENSA

Este principio debe ser tomado como una norma general y obligatoria para la administración y consiste en que el administrador antes de dictar una decisión, resolución o acto administrativo, debe dar la oportunidad al particular que se defiende, principalmente si se trata de una sanción por violación a las normas y reglamentos administrativos. La administración tiene la obligación de informar al particular de la existencia del procedimiento cuando se ha iniciado de oficio y darle la oportunidad de enterarse del contenido y los motivos del mismo y presentar dentro del procedimiento las pruebas que considere necesarias, a efecto de desvirtuar lo que la administración dice.

Este derecho se analiza en el artículo 12 de la *Constitución Política de la República*, aplicándose supletoriamente a lo administrativo; pero si se hace un análisis de lo que significa la juridicidad, podemos ver que los principios deben ser aplicados sin necesidad de la aplicación supletoria del artículo constitucional mencionado.

Este principio debe ser aplicado independiente de la norma jurídica, pues recordemos que los principios equivalen a normas aunque aún no se encuentren plasmados en una ley, es decir tienen existencia por sí solos.

2.5. PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

Si bien es cierto que el Administrador debe cuidar por el orden público, también lo es que cuando exista conflicto de intereses entre particulares debe resolver en una forma imparcial atendiendo el interés general, sin inclinaciones hacia ninguno de los administrados.

Este caso se puede ejemplificar en un procedimiento ante Juez de Asuntos Municipales cuando existe denuncia o queja de un particular contra otro particular o en el caso de las licitaciones públicas, en las que el funcionario o funcionarios que participan en éstas deben actuar con absoluta imparcialidad.

2.6. PRINCIPIO DE PROCEDIMIENTO ESCRITO

El procedimiento administrativo es eminentemente escrito y todas sus actuaciones, pruebas, inspecciones, etc. deben quedar escritos dentro del mismo. Éste es

principio general en Guatemala, salvo en casos cuando puede ser verbal, ejemplo: en el recurso de apelación municipal, en donde la ley deja al particular la facultad de presentar el recurso verbalmente, en el acto de la notificación o por escrito dentro del tercer día de notificada la resolución.

2.7. PRINCIPIO DE PROCEDIMIENTO SIN COSTAS

Cuando en un procedimiento administrativo se dicta la resolución final no hay pronunciamiento de condena en costas al administrado.

El procedimiento administrativo es gratuito.

2.8. PRINCIPIO DE SENCILLEZ, RAPIDEZ, ECONOMÍA Y EFICACIA

Este conjunto de principios tiene como propósito que la administración moderna no burocratice los expedientes y que si se cumplieron requisitos o se verificaron gestiones internas dentro del procedimiento administrativo, deberá resolverse conforme a la ley.

En este caso el procedimiento administrativo debe culminar con un resultado que sea beneficioso tanto para la administración como para los particulares.

Otros principios que creemos son de suma importancia dentro del procedimiento administrativo, son los que desarrolla la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos de Norteamérica [Del Río González, 1981: 392]; son los siguientes:

2.9. PRINCIPIO DE TRATO JUSTO

La administración pública debe tratar justamente al administrado, pues hay que recordar que el funcionario público, es alguien que sirve a la colectividad, no que se sirve de la administración para intereses personales.

Desde este punto de vista hay que analizar que la finalidad de la administración pública es el bienestar general, en consecuencia el administrador debe procurar ser justo con sus administrados. Aunque siempre hemos considerado que los órganos administrativos no ejercen jurisdicción, es decir que no son órganos jurisdiccionales, dentro del procedimiento administrativo debe haber *justicia administrativa*.

2.10. PRINCIPIO DE JUEGO LIMPIO

Los administrados deben siempre saber a donde va la administración y la administración no debe guardar ningún secreto para los particulares, pues de las acciones de gobierno depende que su población mejore su calidad de vida.

Por ejemplo, el particular debe saber el porqué y para qué de las contribuciones especiales, nuevos impuestos; debe estar sabido de lo que la administración pretende y a donde quiere llegar.

2.11. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

Relacionado con el anterior principio se encuentra el de publicidad de los actos de la administración pública; así lo recoge nuestra *Constitución Política*, en su artículo 30 y que establece:

Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

3. EVOLUCIÓN

Los estudiosos del Derecho Procesal Administrativo hoy día, han dado más énfasis al procedimiento administrativo, han tratado de darle mayor importancia y al extremo como ya vimos anteriormente, se han creado una serie de principios del procedimiento administrativo.

Las administraciones modernas se han preocupado de desarrollar en forma más eficiente sus procedimientos, tecnología, una legislación adecuada y administradores con el deseo de servir; esto va haciendo que la administración, a través de procedimientos eficientes, cumpla a cabalidad con su finalidad, que es el bienestar general y que el servicio público sea llevado a la generalidad con mayor prontitud y eficiencia.

Nuestra legislación ha tratado en este sentido de ser más eficiente, especialmente nuestra *Constitución Política*, desde varios puntos de vista: publicidad de sus actos con las reservas del caso, el artículo 28 que regula el límite de treinta días para resolver las peticiones de los particulares y notificarla dentro de los mismos.

Ya hay ya hay algunos logros en materia de modernización tributaria que es uno de los puntos más importantes de la administración, pues con los recursos que percibe el Estado es con los cuales se puede llegar a la finalidad que persigue la administración.

Este punto ha sido muy criticado en Guatemala, ya que los procedimientos para pago de impuestos se hacen complicados y trae como consecuencia que los particulares opten por no pagarlos perjudicando al mismo Estado, porque de esos es que el Estado se satisfacen las necesidades de su población.

4. ELEMENTOS

Básicamente podemos mencionar cuatro elementos indispensables que debe contener el procedimiento administrativo:

4.1. INICIO DE OFICIO, A PETICIÓN DE PARTE O POR DENUNCIA

Todo procedimiento administrativo puede ser iniciado en estas tres formas; cómo se inicie el procedimiento es una de sus principales características. De oficio, es cuando se inicia por impulso de la propia administración, se da fundamentalmente cuando va implícita una violación del particular a normas legales o reglamentarias, siempre cuidando el derecho del particular de darle la audiencia correspondiente para que pueda pronunciarse.

A petición de parte, cuando el impulso o iniciación del procedimiento se realiza por el particular de conformidad con el artículo 28 de la Constitución.

Debe agregarse, como elemento importante del procedimiento administrativo, el impulso oficioso que el administrador debe darle al mismo, es decir que el procedimiento debe ser impulsado por el propio administrador y con ello darle mayor agilidad y eficiencia a la propia administración, sin necesidad que el particular tenga que aplicar el principio dispositivo, como se hace dentro de los procesos civiles.

4.2. EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO

El órgano administrativo es el elemento principal del procedimiento, todo procedimiento administrativo debe sustentarse ante órganos administrativos. Debe entenderse el órgano administrativo como el conducto o medio por el cual se manifiesta la voluntad del Estado.

Recordemos que el órgano administrativo es a quien la ley le otorga la competencia administrativa; el funcionario público sólo pone su voluntad para ejercer la competencia del mismo, razón por la cual el órgano administrativo va a ser el elemento más importante de la administración.

4.3. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

Todo órgano administrativo, debe necesariamente tener competencia administrativa para decidir en determinado caso concreto. Si el órgano administrativo no está provisto de competencia y el funcionario emite una resolución, la misma deviene ilegal.

Ya explicamos en el trabajo de Derecho Administrativo I, lo que significa la competencia: *es la facultad legal que tienen los órganos administrativos para poder*

actuar. La ausencia de competencia implica que las resoluciones o actos administrativos devengan nulos *ipso jure*, es decir nulos de pleno derecho.

4.4. EL ADMINISTRADO

Los administrados somos todos, es decir la población a la que se debe la administración pública, el administrado o particular es otro de los elementos más importantes dentro del procedimiento administrativo, pues es a él a quien el acto o resolución del órgano administrativo, va a beneficiar o va a perjudicar.

Es el administrado a quien se debe la Administración, es éste a quien el órgano administrativo y el funcionario público tienen que servir.

Cuando el Estado cumple con su finalidad, está cumpliendo con los particulares.

5. CARACTERÍSTICAS

Las características del procedimiento administrativo, suelen confundirse con sus principios, que en buena medida son características, pero éstas deben analizarse con el perfil deseado del procedimiento, para garantizar el cumplimiento de sus principios.

Se ha planteado en todos los países del mundo la necesidad de sistematizar el procedimiento administrativo e incluso la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos de Norteamérica, desarrolló el concepto de lo que se llama *un trato justo o juego limpio*, porque el particular debe saber siempre a donde va la administración, y la administración no debe guardar en secreto sus intenciones.

En el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en 1971, se precisaron conclusiones sobre las características fundamentales que debe reunir todo procedimiento administrativo:

- a) **Audiencia.** A todo administrado debe dársele audiencia antes que el administrador emita su decisión final, resolución o acto administrativo.
- b) **Enumeración de pruebas.** Enumeración de todos los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.

Aunque dentro del procedimiento administrativo es norma general que las pruebas corran a cargo del que solicita, hay que tomar en cuenta que, en caso el procedimiento sea impulsado de oficio, el administrador debe recabar algunas pruebas para emitir una resolución más justa para el particular, como informes a otras dependencias, inspecciones oculares, dictámenes técnicos y jurídicos, etc.

- c) **Fijación de plazo.** Fijación de un plazo en el cual la administración debe resolver, tomando en cuenta los medios de prueba que deban practicarse.

También los plazos o términos dentro de la administración pública, dependen en buena medida de los reglamentos que tenga fijados la administración.

Ya explicamos anteriormente que en Guatemala, la existencia del artículo 28 de la *Constitución Política* y el artículo 10 inciso f) de la *Ley de Amparo*, se establece que si existen plazos fijados y al no estar fijados se debe aplicar los treinta días que establece la *Ley de Amparo* y mismo artículo 28 de la Constitución.

- d) **Plazo a otras instituciones que intervienen.** Precisión de la forma y plazo cuando deben intervenir otras autoridades o consejos jurídicos o técnicos. Los plazos en los que deben realizarse las audiencias o la intervención a otros órganos e instituciones deben estar fijados en las normas reglamentarias, en su caso aplicar el artículo 10 de la *Ley de Amparo* que es en un máximo de treinta días.

Hay que tomar en cuenta que todo procedimiento administrativo, que se encuentra en los reglamentos tiene que tener fijados los plazos en los que debe realizar todas las diligencias que deba realizar, por el contrario si existiere procedimiento que no determine plazos debe aplicarse lo que la *Constitución Política* establece para el derecho de petición, en su artículo 28, el que establece que en materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días.

- e) **Análisis de pruebas.** Necesidad de analizar, por lo menos en una forma sumaria (rápida) todos los actos que puedan afectar a los particulares atendiendo al interés general. En este caso, al hacer el análisis de la prueba el administrador debe aplicar los principios que le están atribuidos al procedimiento como lo son el de legalidad, juridicidad y el de justicia administrativa.

El análisis de las pruebas que el administrado rindió y las pruebas que el mismo órgano administrativo recabe dentro del procedimiento administrativo, es lo que al final del mismo y al momento que tenga que emitir una resolución administrativa, se podrá en primer lugar ajustar al Derecho y en segundo lugar que la resolución administrativa sea justa, es decir que se aplique lo que se le denomina *justicia administrativa*.

- f) **Notificación a los administrados.** Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares involucrados y como reglas generales complementarias: la declaración que todo quebrantamiento a las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular debe provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quienes las infrinjan.

Toda resolución administrativa debe ser hecha saber a los administrados que intervienen en el procedimiento administrativo y la administración la forma de hacerlas saber a los administrados, a través de las notificaciones.

Notificar al particular significa hacerle saber que existe un procedimiento abierto en su contra o bien si el procedimiento es a petición de interesado, hacerle saber lo que el órgano administrativo decidió sobre el asunto que se ventila dentro del procedimiento administrativo.

6. NATURALEZA JURÍDICA

Se discute sobre si el procedimiento administrativo es una serie de actos administrativos o si el procedimiento administrativo sólo tiene un acto administrativo que es el final.

Esta cuestión se puede analizar desde el punto de vista de lo que realmente pasa dentro del procedimiento, pues dentro del mismo se producen hechos, como los dictámenes en general, y éstos por sí mismos no producen efectos jurídicos.

Particularmente somos del criterio que dentro del procedimiento administrativo sólo existe una cuestión que produce efectos jurídicos inmediatos al particular y es la resolución final del procedimiento, razón por la cual no existe una serie de actos, ni siquiera preparatorios, lo único que produce efectos jurídicos es el acto o resolución final, el hecho de autorizar, no autorizar, sancionar, amonestar al particular o administrado.

7. DEFINICIÓN

Del procedimiento existen múltiples definiciones de las cuales se analizarán las más importantes:

Para el autor Acosta Romero, el procedimiento administrativo significa

La serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función administrativa [Acosta Romero, 1975: 340].

Raúl Rodríguez Lobato, mencionado por Manuel del Río González, indica que

Procedimiento administrativo es la parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación administrativas [Del Río González, 1981: 98].

El procedimiento administrativo debe ser conceptualizado como

La serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo,

que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos cuya finalidad es la decisión administrativa.

Del procedimiento no podemos decir que se trata de una serie de *actos*, no todas las etapas del procedimiento administrativo *producen efectos jurídicos*, sino se trata de hechos administrativos que se suceden dentro de un expediente, es decir dentro del procedimiento administrativo

8. CLASIFICACIÓN

Como es normal, dentro de las doctrinas del Derecho Administrativo existen un sinnúmero de clasificaciones del procedimiento administrativo, en este sentido daremos la clasificación que creemos es la más importante del procedimiento.

8.1. POR LA FORMA DE INICIARSE EL PROCEDIMIENTO

Fundamentalmente son dos las formas en que se puede iniciar el procedimiento administrativo: porque el particular pidió algo a la administración pública; o de oficio, cuando el administrador, por alguna falta administrativa, tiene que sancionar al administrado.

- a) **De oficio.** Un procedimiento administrativo se puede iniciar de oficio, es decir sin que medie petición del administrado, cuando hay violaciones a leyes y reglamentos y se impone alguna sanción administrativa.
- b) **Petición de interesado.** Cuando el particular hace uso del derecho de petición plasmado en el artículo 28 de la *Constitución Política de la República* y pretende de la administración que se le otorgue algo. En este caso es el particular el interesado en que la administración inicie el procedimiento, ya sea por simple petición, por recurso o medio de impugnación, o por denuncia administrativa.

8.2. POR LOS MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO

- a) **Por impugnación.** Cuando el particular hace uso de los recursos administrativos e impugna una resolución administrativa que le afecta en sus derechos e intereses. Para el administrado es un medio de defensa en contra de la administración pública, a esto le hemos llamado el control directo de los actos y resoluciones de la administración pública. Más

adelante veremos con detenimiento esta clase de procedimientos, pues son de suma importancia.

- b) **Petición propiamente dicha.** Como ya quedó apuntado anteriormente el particular solicita a la administración de conformidad con el artículo 28 de la *Constitución Política de la República*.

Aunque es una mera clasificación, diremos que en el fondo el derecho de petición y el derecho de impugnación son la misma cosa pues creemos que el derecho de petición es el *género* y el derecho de impugnación es la *especie*. Únicamente para fines didácticos hacemos la diferenciación.

- c) **De oficio.** Cuando la administración lo inicia sin mediar petición de los particulares, normalmente se inicia de oficio un procedimiento administrativo, como ya lo explicamos antes.

9.

LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS

En cuanto a definiciones de expediente propiamente dicho no existen muchas pero con lo que hasta ahora hemos analizado, se puede definir en general un expediente de una manera sencilla.

El expediente administrativo es por naturaleza la constancia escrita de los hechos, documentos que se encuentran ordenados en una forma cronológica. El expediente administrativo es:

El conjunto de documentos, actas, peticiones, pruebas, etc. ordenados en forma cronológica en que se realizaron los hechos administrativos, peticiones, actuaciones, audiencias, presentación de pruebas y que finaliza con una decisión administrativa.

Los documentos y hechos del expediente administrativo son los que dan fundamento y vida jurídica a los actos y resoluciones que emite el órgano administrativo.

Naturalmente hay que tomar en cuenta que el expediente administrativo debe formarse dentro de un órgano administrativo que efectivamente tiene competencia. De lo contrario el producto que se saque de ese expediente se anula de pleno derecho. El acto administrativo, resolución o decisión que toma el órgano administrativo puede convertirse en abuso de poder, al no tener competencia establecida.

Los expedientes tienen una serie de componentes que es de su importancia enumerar y que debemos tratar de individualizar, para una mejor comprensión de lo que implica éste. De la definición que se elaboró anteriormente se pueden analizar los siguientes componentes:

- a) **Los documentos.** El expediente administrativo se compone de documentos de toda índole. Dentro de los documentos podemos encontrar actas

toda naturaleza, memoriales de petición o de impugnación, pruebas documentales, certificaciones, escrituras públicas, documentos privados, planos legales, dictámenes técnicos y jurídicos, etc. En próximos puntos trataremos de definir lo que significa, técnica y doctrinariamente documento.

- b) **Cronología de los hechos administrativos.** Todas las actuaciones dentro del expediente se encuentran enumeradas y foliadas, en forma cronológica de todo lo que ha sucedido dentro del expediente, esto por cuestión de orden administrativo y para facilitar su análisis antes de emitir la resolución o acto administrativo. La cronología significa el orden histórico, por lugar, hora, día, mes, año y en presencia de quién sucedieron los hechos administrativos.
- c) **La decisión administrativa.** La finalidad principal del procedimiento administrativo es la resolución o acto administrativo, esto es lo que al final va a producir los efectos jurídicos del acto administrativo. Como ya lo hemos indicado en el trabajo de Derecho Administrativo I, el acto administrativo es “la declaración unilateral y concreta del órgano administrativo que produce efectos jurídicos”. Ya lo hemos indicado en varias oportunidades, lo que en realidad produce efectos jurídicos es lo que nos indican al final del procedimiento, nos autorizaron algo, nos denegaron algo, nos impusieron una sanción administrativa, etc., éste es el elemento jurídico, no hay otra cosa dentro del procedimiento que los produzca; el dictamen técnico o jurídico, las inspecciones oculares, etc. son meros hechos que pasaron dentro del expediente, pero sin ninguna consecuencia jurídica.

En conclusión podemos decir que éstos son los elementos más importantes del expediente administrativo, aunque como veremos más adelante, dentro de un expediente puede existir procedimientos distintos, como por ejemplo cuando se resuelve un expediente y lo impugnamos se inicia otro procedimiento distinto, aunque de la misma naturaleza, pues al final concluye con una decisión administrativa sobre el mismo asunto.

En siguientes capítulos trataremos de explicar en una forma más amplia lo que en este capítulo estamos tratando, pues ya entraremos en materia de procedimientos administrativos, poniendo especial énfasis en los procedimientos que se realizan con motivo de una impugnación o recurso administrativo.

