

Unidad 11

- **El procedimiento administrativo.**

UNIDAD 11

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

LOS PROCEDIMIENTOS

El ejercicio de las funciones del Estado sólo puede ser realizado por medio de actos en los que externa su voluntad a través de diferentes órganos. La función legislativa se exterioriza con actos que se concretaran en una ley; la función judicial con la actuación de los órganos de este poder, que producen, finalmente, la sentencia; y la función administrativa que se manifiesta con los actos administrativos. La forma de realización de estos actos integra lo que se conoce como procedimiento, pudiendo citar entre éstos a los procedimientos legislativos, judiciales y administrativos.

En este sentido, José Roberto Dromi dice que "El procedimiento es en rigor respecto de la voluntad administrativa, lo que el acueducto al agua. el conducto por el que transita -en nuestro caso- en términos de Derecho, la actuación administrativa" En el mismo sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando dice "Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo". El ejercicio de la función administrativa plantea la exigencia de un equilibrio entre autoridad y libertad, que se traduce en la necesidad de que la actuación de la autoridad se apegue a los cauces que le fueron determinados en la ley, con los cuales se asegura la libertad.

"La tutela sustantiva de los derechos subjetivos públicos del Estado (prerrogativas) y de los administrados (garantías), se arbitra formalmente a través de técnicas procesales administrativas y judiciales. En nuestro caso, el procedimiento administrativo, como instrumento jurídico regulador de la relación jurídico-administrativa, en el ámbito procesal o formal, articula la relación "poder-derecho", "prerrogativas-garantías" haciendo viable su ejercicio y recíproco respeto, para que los derechos se ejerzan y los deberes se cumplan. (Dromí, pág. 24).

PROCESO Y PROCEDIMIENTO

Frecuentemente, los conceptos proceso y procedimiento se confunden y se utilizan como sinónimos. Para aclarar su significado y su diferenciación, se debe separar su uso común y su uso jurídico, puesto que en términos generales, el concepto proceso es aplicable a todas las ramas de la actividad, ya que significa "avanzar hacia un fin determinado a través de sucesivos momentos", por lo que cualquier actividad compuesta de diferentes actos, con unidad en su propósito, será un proceso, entre los que se encuentran: los procesos químicos, biológicos, jurídicos, etc. En cambio, cuando nos referimos a la forma de realizar esos actos, estaremos hablando de procedimientos.

En el campo de las funciones del Estado se utilizan diferentes procesos con sus respectivos procedimientos. Cuando un órgano realiza una serie de actos con el fin de producir una ley, se estará frente a un proceso legislativo, dentro del cual existen diferentes fases, como las relativas a las discusiones y votaciones, es decir, procedimientos que integran el proceso legislativo. En materia judicial, el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia, que concluye con la sentencia, es un proceso judicial, que está integrado por diferentes procedimientos: probatorios, alegatos, incidentales, etc. Finalmente, en materia administrativa se realizan diferentes actos que consisten en prever, planear, dirigir y controlar, que forman en su conjunto el proceso administrativo, y sus fases de preparación, decisión, etc., integran los procedimientos administrativos.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la confusión ha llevado a identificar al proceso con una connotación eminentemente judicial, al considerarlo como el conjunto de actuaciones que se realizan en sede judicial y que concluyen con una sentencia, a diferencia del procedimiento, que se aplica a todas las materias, como la forma en que las actuaciones se realizan. Por ello se habla de procedimientos judiciales dentro del proceso, y de procedimientos administrativos, en el ejercicio de la función administrativa.

Al respecto, Nava Negrete dice, que:

"Todo proceso es un procedimiento, implica siempre un conducto que se rebela en un conjunto o serie de actos procedimentales coordinados, conformados por la finalidad que persiguen y que en el proceso siempre es la voluntad de la ley, que es en lo que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia y con la que se reviste a la justicia. Así que no todo procedimiento es un proceso, sólo aquel que tiende a asegurar la observancia de las normas que regulan las relaciones jurídicas... En suma, proceso es función y estructura, o sea vía jurisdiccional y procedimiento. Procedimiento es rito, cauce, conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no. (*Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 1959, págs. 73 y 76).

Lo cual es exacto cuando nos referimos a la materia judicial.

En materia jurídica se pueden diferenciar estas dos figuras en razón de su contenido, si se considera que el proceso tiende a la satisfacción de una pretensión por vía jurisdiccional, mientras que el procedimiento denota el aspecto formal, es decir, la forma que reviste el ejercicio de la acción y que puede darse tanto en materia judicial como en materia administrativa. Al procedimiento administrativo se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa.

De esta manera se diferencia al proceso judicial del procedimiento administrativo

". . . al considerar que no obstante que el proceso y el procedimiento son una serie de actos convenidos, en el proceso (judicial) se desenvuelven ante un tercero independiente e imparcial que está por encima de las partes y que termina con una sentencia, y en el procedimiento (administrativo) esa serie de actos termina con un acto administrativo, con una decisión de la autoridad administrativa".(Delgadillo Gutiérrez Luis H. *Principios de Derecho Tributario*, Editorial PAC, México, pág. 154).

PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO

Si se toma en cuenta que el procedimiento administrativo presenta una unidad que está integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí, que tienden a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa, es necesario analizar los principios que lo rigen.

Al respecto, Dromi dice que:

"Los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el porqué y el para qué del mismo (pág. 59), y los divide en principios sustanciales y principios formales.

Se denominan principios sustanciales a los de legalidad, defensa y gratuidad, por considerar que son de jerarquía constitucional, que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo. Por su parte, los principios formales: oficialidad,

informalidad y eficacia, son de jerarquía normativa secundaria, legal y reglamentaria, que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales.

Principios sustanciales

El principio de legalidad, columna vertebral de la actuación administrativa, está integrado por cuatro aspectos:

1. *Normatividad jurídica*, en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas.
2. *Jerarquía normativa*. toda vez que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior.
3. *Igualdad jurídica*, ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros.
4. *Razonabilidad*, ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.

El principio de defensa o de debido proceso. que integra al derecho de audiencia, comprende los derechos de ser oído, de ofrecer y desahogar pruebas de obtener una resolución fundada y de impugnar esa resolución.

El principio de gratuidad implica que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno, con lo que se evita que el ejercicio de la función administrativa imponga trabas onerosas a los particulares.

Principios formales

El principio de oficialidad consiste en que la administración debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de las actuaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de los asuntos.

El principio de informalidad implica la ausencia de formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento.

Finalmente, *el principio de eficacia* se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.

FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el procedimiento administrativo, considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que integran diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende. Estos momentos presentan características particulares que permiten agruparlos en las siguientes fases:

a) Iniciación. b) Instrucción. c) Decisión. d) Eficacia.

Iniciación

La fase de iniciación del procedimiento, también llamada de apertura, se puede presentar de dos formas: de oficio y a petición de parte. La fase oficiosa se inicia cuando en la propia administración, el órgano realiza los trámites que impulsan el procedimiento, o porque otro órgano de la propia administración lo solicita. Generalmente esto sucede en las funciones administrativas de control y evaluación, en las que por disposición de la ley, los órganos administrativos deben actuar. como cuando la ley ordena que el órgano superior revise las actuaciones del inferior, sin necesidad de la intervención del particular. De acuerdo con la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, el superior jerárquico debe revisar los pliegos preventivos de responsabilidades, a fin de emitir el pliego definitivo. El procedimiento a petición de parte sólo puede iniciarse por la instancia que presenta el particular, como puede ser la solicitud de una licencia o permiso, o la interposición de un recurso.

Instrucción

En la fase de instrucción el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. En esta fase, los particulares que sean afectados por el acto que se

dicte, deben ser oídos en el procedimiento, aportar las pruebas y formular sus alegatos para la defensa de sus intereses. La falta de audiencia al particular produce violaciones al artículo 14 constitucional, por desconocimiento del derecho de audiencia, que vulnera el principio de defensa al que se ha hecho referencia en el punto anterior.

Decisión

La fase de decisión se presenta con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tiene con los elementos que se allegó, y debe ser expresada por escrito y oportunamente, según se desprende del mandato constitucional expresado en el artículo 8o., respecto del Derecho de Petición, así como en las diferentes leyes de la administración.

Eficacia

Finalmente, la fase de eficacia se manifiesta en el principio de publicidad de las disposiciones que afecten los derechos de los particulares, y se realiza a través de la notificación del acto que se ha producido, so pena de nulidad, que impide la producción de los efectos del acto.

Tipos de procedimiento

De acuerdo con las características que presentan los actos coordinados que integran el procedimiento, han sido clasificados en distintos grupos. En este apartado se hará referencia a los procedimientos más comunes:

1.- *Procedimiento de oficio*. Es aquel en el que la actividad de la administración se inicia por el impulso interno que da la voluntad administrativa, por ejemplo, en los procedimientos de control, evaluación y sancionatorios.

2.- *Procedimiento a petición de parte*. Este procedimiento debe ser llevado a cabo por la administración, previa solicitud del gobernado, en las quejas, los recursos y las peticiones de los particulares.

3.- *Procedimiento de oposición*. Generalmente se inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la administración se allega para resolver un asunto que conoce. Lo encontramos en

las inconformidades en las que, al no ser instancias, el particular sólo aporta su punto de vista respecto de hechos que la autoridad analiza; también se presenta durante el procedimiento de otorgamiento de concesiones, en el que los terceros interesados pueden intervenir.

4.- *Procedimiento de ejecución.* Está integrado por el conjunto de actos que tienden a hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no la acata en forma voluntaria. Procede inmediatamente después de la fase de eficacia, como sucede en el procedimiento administrativo de ejecución en materia tributaria.

5.- *Procedimiento revisor.* Este procedimiento se produce respecto de un procedimiento anterior y conduce a la producción de un nuevo acto administrativo que confirma, anula o modifica el acto que se revisa. Generalmente se produce por la interposición de los recursos.

6.- *Procedimiento sancionador.* Se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la propia administración. Cuando la sanción se impone a los particulares recibe el nombre de procedimiento correctivo, y cuando se impone a los servidores públicos se denomina disciplinario. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula el segundo.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General Del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. *Principios de Derecho Tributario*, Editorial PAC, México, 1986.

DIEZ, Manuel M. *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Plus-Ultra., Buenos Aires, 1983.

DORMÍ José Roberto. *El Procedimiento Administrativo*, I.E.A.L., Madrid, 1986.

FRAGA Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.

RONDÓN DE SANZO, Hildegard. *El proceso Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1976.