

PARTE GENERAL I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- CAPÍTULO I: *Concepto y naturaleza del procedimiento administrativo*
- CAPÍTULO II: *Principios fundamentales del procedimiento administrativo*
- CAPÍTULO III: *La impugnación y revisión de actos en el procedimiento administrativo*



## CAPÍTULO I

### CONCEPTO Y NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### SUMARIO

I. <i>La idea jurídica de proceso</i> .....	PRA-I-1
1. El proceso: Concepto amplio.....	PRA-I-1
2. Concepto restringido.....	PRA-I-2
3. Alcances del problema .....	PRA-I-2
4. Peligro de la noción amplia .....	PRA-I-3
5. Proceso y procedimiento .....	PRA-I-4
6. Derecho procesal administrativo .....	PRA-I-5
II. <i>El procedimiento administrativo</i> .....	PRA-I-5
7. El procedimiento administrativo y la función administrativa .....	PRA-I-5
8. Procedimientos administrativos de órganos judiciales y legisla- tivos .....	PRA-I-6
9. El procedimiento administrativo no es “jurisdiccional” .....	PRA-I-7
10. Crítica de la teoría que acepta “funciones jurisdiccionales” de la administración.....	PRA-I-7
11. El art. 95 de la Constitución nacional y la función jurisdic- cional .....	PRA-I-9
12. Crítica de la distinción entre función jurisdiccional “judicial” y “administrativa” .....	PRA-I-9
13. Conclusión sobre la naturaleza del procedimiento administra- tivo.....	PRA-I-10
14. Consecuencias de negar al procedimiento administrativo carácter jurisdiccional .....	PRA-I-11
15. Conclusión sobre la aplicación de los principios del debido proceso al procedimiento administrativo .....	PRA-I-12
16. El procedimiento administrativo no es “interno” .....	PRA-I-12

17. Las obligaciones “internas” del funcionario también son debidas al administrado.....	PRA-I-12
18. El procedimiento administrativo es siempre externo respecto al funcionario que actúa en él.....	PRA-I-13
19. Procedimiento constitutivo y de impugnación .....	PRA-I-13
20. Procedimiento administrativo y derecho administrativo .....	PRA-I-14
21. Denominación del procedimiento administrativo .....	PRA-I-15
22. Concepto de procedimiento administrativo. Distinción con el resto del derecho administrativo .....	PRA-I-15
23. Lo esencial del procedimiento administrativo es la tramitación e impugnación de actos .....	PRA-I-15
24. Definición del procedimiento administrativo .....	PRA-I-16

## Capítulo I

# CONCEPTO Y NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 1. La idea jurídica de proceso

#### 1. El proceso: Concepto amplio

La idea jurídica de *proceso* puede ser concebida en sentido amplio, como *una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado*, destacando entonces en el concepto la *unidad* de los actos que constituyen el proceso, su carácter *teológico*, es decir, que éstos se caracterizan por estar encaminados en su conjunto a un determinado fin.<sup>1</sup>

En este sentido amplio habría *proceso* en cualquier función estatal y podríamos hablar entonces de: 1º) Proceso judicial (civil, penal, comercial, contencioso-administrativo); 2º) proceso legislativo (es decir el conjunto de actos parlamentarios que tienen por fin el dictado de una ley), y 3º) proceso administrativo (el conjunto de actos de la administración que tienen por objeto la emanación de un acto administrativo.)

En este concepto no interesa, pues, quién dicta los actos que integran y resuelven el proceso: Basta que sea “el sujeto activo de la función pública, en cualquiera de sus especies,”<sup>2</sup> pudiéndose definir entonces al proceso como la “Serie o sucesión de actos coordinados, que fijan los datos según los cuales ha de ejercerse la función pública, con derecho del sujeto o sujetos pasivos de la misma a participar, con el sujeto activo, en su formación.”<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Sobre estos aspectos de la idea de proceso, por otra parte bastante difundidos y generalizados, ver por ejemplo COUTURE, EDUARDO J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, Buenos Aires, 1958, 3ª ed., pp. 121 y 122; aunque es de señalar que este autor, como todos los procesalistas, limita la idea de proceso al proceso judicial. (Tal como lo haremos nosotros aquí.)

<sup>2</sup>En esta tesitura BALLBÉ, MANUEL, “La esencia del proceso (el proceso y la función administrativa),” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 2º época, t. XIV, Madrid, 1947, p. 5 y ss. y p. 30.

<sup>3</sup>BALLBÉ, *op. cit.*, pp. 38 y 39. En igual criterio amplio, recientemente, BECKER, FRANZ, *Das Allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung*, Stuttgart, 1960, p. 10 y ss.

## 2. *Concepto restringido*

No obstante que se suele usar así el término, este criterio no pareciera ser conveniente. En efecto, razones históricas y políticas han dado la idea de *proceso* un significado más alto y valioso que el de mera secuencia de actos estatales destinados a un fin determinado: Le han atribuido la característica fundamental de ser una secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia entre partes (litigio) *por parte de una autoridad imparcial e independiente (juez)* con fuerza de verdad legal (autoridad de cosa juzgada.) No importa fundamentalmente, tal vez, que el acto del juez resuelva estrictamente un litigio, o que en cambio se refiera a las materias llamadas de “jurisdicción voluntaria;”<sup>4</sup> pero sí es fundamental que el acto final del proceso sea un acto judicial, es decir, una decisión proveniente de una autoridad imparcial e independiente, “desinteresada”<sup>5</sup> respecto del proceso.

Aplicar el concepto de *proceso* a todo conjunto de actos dirigidos a la formación o a la aplicación de normas jurídicas (sean éstas jurisdiccionales, administrativas o legislativas) implica quitarle ese carácter fundamental y tradicional de medio o técnica para la administración de *justicia*. Bien es cierto que también la actuación de los órganos administrativos y legislativos está sujeta a ciertos principios constitucionales básicos y también comunes al proceso, y que igualmente tienen en definitiva como criterio rector el de la justicia; pero no por ello puede olvidarse que es precisamente en el proceso judicial donde se hará la determinación definitiva y correctora del derecho y la justicia en un caso concreto, controlando y eventualmente prescindiendo de la actuación y las conclusiones de los órganos legislativos y administrativos. Por esas razones y por la conveniencia de establecer una diferencia terminológica entre el conjunto de actos de la administración y el conjunto de actos judiciales que versan sobre actos de la administración, creemos preferible mantener la designación de *proceso* estrictamente para el *proceso judicial*.<sup>6</sup>

## 3. *Alcances del problema*

Ahora bien, negarle el nombre o carácter de “proceso” al procedimiento administrativo, no puede en modo alguno implicar que *por tal circunstancia* la administración no habrá de estar sujeta a ninguna regla o principio de derecho en su

<sup>4</sup> Admite la idea de proceso sin litigio, p. ej., CARNELUTTI, FRANCESCO, *Instituciones del proceso civil*, vol. I, Buenos Aires, 1959, p. 21 y ss., quien distingue el proceso contencioso del proceso voluntario: En este último, el conflicto, si acaso, sería potencial, no actual. (Pp. 26 y ss., 44 y ss.) Una crítica sistemática hace BECKER, *op. cit.*, pp. 13-16, a este criterio.

<sup>5</sup> CARNELUTTI, *op. cit.*, p. 22.

<sup>6</sup> Es en general la orientación de los procesalistas, y también la doctrina dominante entre los administrativistas: Así GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, *Derecho procesal administrativo*, t. I, Madrid, 1955, p. 45 y ss.; NAVA NÉGRETE, ALFONSO, *Derecho procesal administrativo*, México, 1959, pp. 70 y ss., 75 y 76; BETTERMANN, KARL AUGUST, “Das Verwaltungsverfahren,” en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 17, Berlín, 1959, p. 118 y ss.; ULE, CARL HERMANN, *Verwaltungsprozessrecht*, 2° ed., Munich y Berlín, 1961, p. 14 y ss.

tramitación. Esa es con todo la afirmación que parece desprenderse de parte de la doctrina francesa, y ella ha motivado una exhaustiva crítica de BECKER,<sup>7</sup> quien finalmente se decide por un concepto amplio de proceso, para fundamentar así la aplicabilidad al procedimiento administrativo de los principios fundamentales de todo debido proceso jurídico. (*Rechtsprozess*.)

Compartiendo estas últimas conclusiones de BECKER, consideramos en cambio que el punto de partida de la citada doctrina francesa y por lo tanto de su crítica es equivocado. En efecto, pareciera ser evidente hoy en día que ciertos principios generales del derecho y ciertas normas constitucionales consustanciadas con el Estado de derecho y el sistema republicano de gobierno, no están destinada a ser aplicadas únicamente en el proceso judicial: También la administración está desde luego sometida a esos principios, y sus procedimientos no estarán menos ligados a ellos por el hecho de que no los cubramos con la calificación de “proceso.”

La terminología en sí carece de importancia: Lo importante es señalar que participando en lo esencial del proceso judicial, en el sentido de afectar los derechos de un individuo, le son de aplicación los mismos principios y las mismas garantías que están destinadas a la protección formal de esos derechos en el proceso judicial. De allí entonces que el rechazar la calificación de “proceso” no implica en absoluto desechar la aplicación analógica, en la medida de lo compatible, de todos los principios procesales;<sup>8</sup> ni tampoco dejar de sustentar la aspiración de que el procedimiento administrativo sea objeto de regulación jurídica expresa y formal para la administración, que encauce su trámite y determine con precisión los derechos de los individuos durante la evolución del procedimiento. Este punto de partida es fundamental, y debe ser algo que no sea olvidado en ningún problema que se analice dentro del procedimiento administrativo.

#### 4. Peligro de la noción amplia

Por otra parte la tesis amplia acerca de la noción de proceso es peligrosa, pues siendo “proceso” sinónimo usual de “juicio,” podría llegar a entenderse, como alguna vez se ha sugerido, que no hay violación de la defensa en juicio si los derechos de un individuo son definitivamente resueltos por la administración, siempre que ésta haya oído al interesado. Pero por supuesto, defensa en juicio es algo más que oír al interesado; es también que haya un juzgador imparcial e independiente, cualidades éstas que en ningún caso puede reunir plenamente la administración. Por esta razón también es conveniente reservar el concepto de

<sup>7</sup> BECKER, *op. cit.*, pp. 3-39.

<sup>8</sup> Conf. LINARES, JUAN FRANCISCO, “Efectos suspensivos de los recursos ante la administración,” en *LL*, 85: 906 y 907; LANGROD, GEORGES, “El procedimiento administrativo no contencioso,” en *LL*, 106: 1124 y ss., p. 1128 y sus referencias. Comparar SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Montevideo, 1953, p. 463.

proceso y por ende de juicio para el proceso o juicio estrictamente judicial, evitando con esta terminología posibles confusiones como las que se acaban de recordar.<sup>9</sup>

### 5. *Proceso y procedimiento*

Es necesario ahora distinguir proceso y procedimiento. Proceso es un concepto *teleológico*, procedimiento un concepto *formal*.<sup>10</sup> Al hablar de proceso se destaca que el conjunto de actos en consideración tiene por finalidad esencial llegar al dictado de un determinado acto: En el concepto que adoptamos, ese acto es el jurisdiccional. Al hablar de procedimiento, por el contrario, se prescinde del fin que la secuencia de actos pueda tener, y se señala tan sólo ese aspecto externo, de que existe una serie de actos que se desenvuelven progresivamente.

Por ello el proceso y el procedimiento tienen de común que ambos son una serie o sucesión de actos coordinados; pero mientras que la mera serie o sucesión de actos coordinados basta para constituir un procedimiento,<sup>11</sup> no alcanza para caracterizar un proceso. Todo proceso, “por ser su primer elemento una serie o sucesión de actos coordinados, implica el procedimiento; todo proceso comporta un procedimiento;”<sup>12</sup> pero en cambio no todo procedimiento implica o comporta un proceso.<sup>13</sup>

En efecto, es obvio que restringido el concepto de proceso sólo a aquel que tiene por objeto realizar la función jurisdiccional a través de órganos imparciales e independientes, todas las series de actos realizados en cumplimiento de alguna función estatal quedarán englobados dentro del concepto genérico de procedimiento, el que será, según los casos, procedimiento legislativo (serie de actos parlamentarios para el dictado de una ley del Congreso), procedimiento administrativo (serie de actos dictados para el dictado de un acto administrativo), o procedimiento jurisdiccional (el de los jueces al realizar su función específica.) Y, en consecuencia, sólo uno de los procedimientos estatales —el tercero— puede a su vez implicar un proceso en sentido técnico.

Sin embargo, resulta de esto una inconsecuencia: Mientras que en la justicia podemos hablar de *procedimiento* como concepto formal y *proceso* como concepto teleológico, en la administración no tenemos sino un término —procedimiento— para abarcar tanto la serie de actos (concepto formal) como la serie de actos *destinados al dictado de un acto administrativo* (concepto teleológico); no por ello, desde luego, retomaremos el concepto de proceso para aplicarlo a la administración. Diremos en cambio, simplemente, que el término procedimiento administrativo tiene una ambivalencia y puede ser empleado tanto como noción

<sup>9</sup> Conf. en sentido similar FIORINI, BARTOLOMÉ, *Recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1963, p. 18.

<sup>10</sup> GÓNZALEZ PÉREZ, *op. cit.*, pp. 46 y 47; NAVA NEGRETE, *op. cit.*, p. 70. Es la doctrina uniforme del derecho procesal, tomada sin variantes en el derecho administrativo.

<sup>11</sup> BALLBÉ, *op. cit.*, p. 39; doctrina uniforme.

<sup>12</sup> BALLBÉ *op. cit.*, pp. 39 y 40; NAVA NEGRETE, *op. cit.*, p. 73.

<sup>13</sup> NAVA NEGRETE, *op. loc. cit.*

teleológica, o como noción formal. La solución no es totalmente satisfactoria, pero en la disyuntiva de resolverse por ella o por quitar su sentido preciso al proceso (judicial), creemos preferible inclinarnos por la misma.

### 6. *Derecho procesal administrativo*

Se sigue de lo anterior que al hablar de *derecho procesal* nos estaremos refiriendo únicamente a las ramas de la ciencia del derecho que estudian las normas que rigen los distintos procesos judiciales: Civil, comercial, penal, contencioso-administrativo.

Respecto al último, es de destacar que modernamente se ha simplificado la denominación, y en lugar de hablarse de proceso contencioso-administrativo (o sea, contiendas ante la justicia de un particular contra la administración), se prefiere designarlo como *proceso administrativo*, el cual será estudiado entonces por el *derecho procesal administrativo*.<sup>14</sup>

En tal terminología, por lo tanto, el *derecho procesal administrativo* se refiere sólo a los *procesos judiciales contra la administración*, y no abarca el estudio del procedimiento administrativo en que se desenvuelve la función administrativa.

## II. *El procedimiento administrativo*

### 7. *El procedimiento administrativo y la función administrativa*

Si definimos en consecuencia provisionalmente al procedimiento administrativo como la serie de actos en que se desenvuelve la actividad administrativa, será necesario precisar en qué consiste esta última. Igual aclaración se requiere si tomamos el concepto en cuanto secuencia de actos destinados a llegar al dictado de un acto administrativo —pues acto administrativo, a su vez, es una declaración efectuada en ejercicio de la función administrativa.<sup>15</sup>

De acuerdo al concepto que expusiéramos en otro trabajo, función administrativa es “toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales.”<sup>16</sup>

Es decir,

a) *Los órganos administrativos* no realizan sino función administrativa siendo impropio y antijurídico pretender reconocerles función jurisdiccional o legislativa;

<sup>14</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 101 y ss., 105 y ss.; ULE, *op. cit.*, p. 14 y ss.; BETTERMANN, *op. cit.*, p. 119; comparar SAYAGUÉS LASO, *op. cit.*, pp. 463 y 464.

<sup>15</sup> En efecto, hemos definido al acto administrativo como “una declaración unilateral *realizada en ejercicio de la función administrativa*, que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata.” Para su fundamentación y desarrollo ver GORDILLO, AGUSTÍN, *El acto administrativo (Noción. Nulidades. Vicios. Los actos de gobierno)*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1963, p. 50 y ss.

<sup>16</sup> Ver GORDILLO, AGUSTÍN, *Introducción al derecho administrativo*, Buenos Aires, Perrot, 1962, p. 33 y ss., p. 40; y también *El acto administrativo*, p. 55 y ss.

por lo tanto, todos los procedimientos de los órganos administrativos constituyen “procedimientos administrativos;”<sup>17</sup>

b) *Los órganos judiciales* realizan sólo su propia función, la jurisdiccional, y la función administrativa; no les corresponde el ejercicio de la función legislativa. En cuanto al criterio de distinción entre su función específica —la jurisdiccional— y la administrativa, él es negativo: Toda la actividad de los órganos judiciales que no sea materialmente jurisdiccional,<sup>18</sup> será administrativa;

c) *Los órganos legislativos*, similarmente, no realizan función jurisdiccional,<sup>19</sup> sino la suya propia —legislativa— y además la administrativa; toda la actividad del Congreso, pues, que no sea de producción de leyes, es procedimiento administrativo.

### 8. *Procedimientos administrativos de órganos judiciales y legislativos*

De esto se advierte que existen procedimientos administrativos no sólo dentro del ámbito de actuación de los órganos administrativos (centralizados o descentralizados: Entes autárquicos, empresas del Estado, entes federales o interprovinciales, etc.), sino también de los órganos jurisdiccionales y legislativos. En estos dos últimos casos, se trata en general de todo lo que se refiere a la organización interna y medios materiales y personales de los respectivos organismos. Así, en la justicia y el Congreso, todo lo referente al personal administrativo y sus relaciones entre sí y con sus superiores (nombramiento, remoción, deber de obediencia, sanciones disciplinarias, recursos, etc.); los referente a las contrataciones efectuadas (compra de los diferentes elementos necesarios —muebles, libros, papeles—; contratos de obra pública para la construcción o refacción de sus edificios; contratos de edición de libros, de encuadernación; concesiones de servicios de cafetería, etc.) y en general a la disposición de los respectivos fondos públicos (inversiones, gastos, patrimonio; control de la inversión, etc.), *pertenece al ejercicio de funciones administrativas y se desenvuelve por lo tanto a través de procedimientos administrativos, terminando en el dictado de actos administrativos.*

Desde luego, tanto los jueces como el Congreso tienen una cierta separación respecto al Poder Ejecutivo en todo lo que respecta a sus propias actividades administrativas. Si bien puede haber ciertos puntos de contacto, en general se trata de jerarquías diferenciadas, y en consecuencia, los decretos del Poder Ejecutivo reglamentado el procedimiento administrativo no son en principio aplicables sino al procedimiento de los propios órganos administrativos de él dependientes

<sup>17</sup> Conf. BETTERMANN, *op. cit.*, p. 118.

<sup>18</sup> Excluimos también la “jurisdicción voluntaria” de los jueces, a la que nos consideramos “función administrativa” y que por ende no implica un procedimiento administrativo. Ver *El acto administrativo*, p. 55 y ss., donde seguimos parcialmente a GARRIDO FALLA, FERNANDO, *tratado de derecho administrativo*, t. I, Madrid, 1961, p. 26 y ss., 356 y ss.

<sup>19</sup> Salvo tal vez la posible excepción del juicio político. Ver nuestra *Introducción al derecho administrativo*, p. 40.

(en la administración nacional centralizada o descentralizada), pero no a los que dependen exclusivamente de los otros poderes. Con todo, los principios fundamentales a aplicarse son los mismos, y entendemos por lo demás que en ausencia de normas específicas para el procedimiento administrativo de los órganos judiciales y legislativos, le son de aplicación analógica las existentes para el procedimiento administrativo de los órganos dependientes del Poder Ejecutivo.

### 9. *El procedimiento administrativo no es “jurisdiccional”*

Hay autores que sostienen que en ciertos casos la administración actúa en ejercicio de función jurisdiccional;<sup>20</sup> también hay autores que afirman que la decisión de un recurso, en un procedimiento administrativo, es de naturaleza jurisdiccional.<sup>21</sup>

Este tipo de razonamiento, no obstante, ha sido empleado en dos sentidos opuestos, y con conclusiones igualmente opuestas:

a) En una tendencia, la Corte Suprema ha fundamentado en algunos casos la aplicación al procedimiento administrativo de ciertas garantías fundamentales (en especial, el debido proceso y la defensa en juicio), en una pretendida naturaleza jurisdiccional que el procedimiento considerado hubiera tenido en el caso concreto; o sea, ha dicho que siendo el procedimiento de naturaleza jurisdiccional, debía en el caso respetarse la defensa, etc.<sup>22</sup>

b) En la segunda tendencia, ha invocado la administración a veces esa supuesta naturaleza jurisdiccional para pretender fundar en ella facultades especiales o implícitas de la administración, o para conferir un rigorismo impropio al procedimiento.<sup>23</sup>

### 10. *Crítica de la teoría que acepta “funciones jurisdiccionales” de la administración*

Discrepamos de ambas tendencias, no sólo porque no compartimos la base de que ellas parten, sino también por las consecuencias que de la misma desprenden.

En primer lugar, es de señalar que el procedimiento administrativo *no es de naturaleza jurisdiccional*, fundamentalmente porque los actos que tiene por finalidad dictar no tienen el régimen jurídico propio de los actos de tal función; es

<sup>20</sup> Así MARIENHOFF, MIGUEL S., “Actividad «jurisdiccional» de la administración,” en *JA*, t. 1962, IV, p. 102 y ss., sec. doctr.; DIEZ, MANUEL MARÍA, *Derecho administrativo*, t. I, Buenos Aires, 1963, p. 254 y ss.

<sup>21</sup> BIELSA, RAFAEL, *El recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1958, p. 14 y ss.

<sup>22</sup> Felizmente, la conclusión se mantiene, pero el principio que la fundamenta ha perdido vigencia, a nuestro entender, en la jurisprudencia. Ello se advierte particularmente en CSJN, *Fernández Arias v. Poggio*, 1960, *Fallos*, 247: 646, que a este respecto comentamos en nuestra *Introducción al derecho administrativo*, p. 37 y ss.

<sup>23</sup> Nuevamente aquí es de congratularse que —a la inversa— la conclusión no haya prosperado en definitiva. La orientación de los dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación es firme en sostener que en el procedimiento administrativo no es de aplicación el rigorismo del derecho procesal, y que debe aplicarse un criterio de informalismo en favor del administrativo. PTN, *Dictámenes*, 39: 115; 62: 112; 64: 208; 66: 225; 70: 210, etc.

decir, que los actos resultantes de un procedimiento administrativo son simples actos administrativos que se rigen íntegramente por el derecho administrativo.<sup>24</sup>

No debe llevar a confusión a este respecto, por lo que al derecho positivo respecta, el que existan hipótesis en que un acto de la administración resulte ser inatacable judicialmente, salvo por recurso extraordinario. Tal sería el caso en que la ley ofrece la opción de acudir a la vía judicial o seguir la vía administrativa, disponiendo que la elección voluntaria de una excluya el recurrir luego a la otra; también sería tal la hipótesis en que, existiendo un término para recurrir ante la justicia de un acto de la administración, el particular lo deje expirar y no pueda ya impugnar judicialmente dicho acto.

Es fundamental destacar entonces que cuando el particular, en casos del tenor de los mencionados, *renuncia voluntariamente a seguir la vía jurisdiccional* (sea por consentir expresa o implícitamente una decisión administrativa, o por elegir la vía administrativa cuando la ley le ofrece una opción excluyente), no por ello cambia la naturaleza jurídica del acto de la administración. Sería ilógico sostener que el acto administrativo es puramente administrativo si el particular lo impugna ante la justicia, pero que es jurisdiccional si el particular no lo impugna y en cambio lo consiente: Pues ello, desde luego, no apunta a una naturaleza intrínseca del acto.

Y en cuanto a la elección de una vía, es de señalar que no habiendo una obligación de orden público de acudir a la justicia, es perfectamente correcto admitir la renuncia voluntaria a ella; pero ello no puede tampoco transformar en jurisdiccional el acto que yo he renunciado expresa o implícitamente a impugnar; simplemente, he renunciado a invocar la función jurisdiccional, y allí queda la cuestión, en mera decisión administrativa respecto de la cual no habrá revisión jurisdiccional por expresa renuncia del interesado. De seguirse el criterio contrario, y reconocerse “naturaleza jurisdiccional” a todo acto que por alguna causa (en particular, la renuncia del interesado) no puede ser impugnado ante la justicia, resultaría que si un deudor me dijera: “He decidido no pagarle lo que le debía,” y yo no lo demando, y dejo prescribir la acción, ese acto de mi deudor (que es ahora inatacable judicialmente) implica el ejercicio de potestad jurisdiccional, es un “acto jurisdiccional” que hace “cosa juzgada.”

Por ello no consideramos que puedan considerarse “actos jurisdiccionales” de la administración, los actos que ésta dicta en caso de existir opción entre la vía judicial y administrativa, o los actos que deben ser impugnados dentro de un término si transcurre tal término sin que la impugnación ante la justicia se haya hecho efectiva. De esto se sigue también, a nuestro juicio, que el régimen

<sup>24</sup> Conf. REAL, ALBERTO RAMÓN, “La función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial, salvo excepciones constitucionales expresas,” en *La Justicia Uruguaya*, t. XVII, 1948, sección 2 (doctrina), p. 47 y ss., p. 51; del mismo autor, “Recursos administrativos,” en *Rev. del Col. de Abogados del Uruguay*, año 1962, t. 3, n° 1/4, p. 19; nuestra *Introducción al derecho administrativo*, p. 37 y ss., y la doctrina mencionada *infra*, notas 27 y 28.

jurídico de tales actos es pura y exclusivamente el de la función administrativa y no el de la jurisdiccional.<sup>25</sup>

### 11. *El art. 95 de la Constitución nacional y la función jurisdiccional*

Además, la conclusión de que la administración no ejerce facultades jurisdiccionales se desprende con gran énfasis del artículo 95 de la Constitución nacional, y toda vez que exista una ley que se aparte de tal criterio, ella será antijurídica.

El artículo 95 de la Constitución expresa: *“En ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas.”*

Cuando la Constitución dice que no puede “ejercer funciones judiciales,” cabe interpretar obviamente que ello supone una distinción, una diferencia entre funciones judiciales y funciones administrativas. ¿Dónde estará la diferencia entre ambas? Si caracterizamos a la “función judicial” por el contenido, el Poder Ejecutivo no podrá dictar actos de ese contenido que establezcamos; si en cambio la caracterizamos por el efecto jurídico que sus actos deban producir, entonces concluiremos en que el Poder Ejecutivo no podrá dictar actos que produzcan tales efectos jurídicos. La conclusión es siempre, inevitablemente, la misma: Debemos definir de algún modo la “función judicial” y decir ineludiblemente que eso no podrá bajo ningún concepto hacerlo la administración.

### 12. *Crítica de la distinción entre función jurisdiccional “judicial” y “administrativa”*

Pues bien: Se ha tratado no obstante de salvar la objeción diciendo que aunque de acuerdo al artículo 95 el Poder Ejecutivo no puede realizar funciones “judiciales,” sí puede en cambio realizar funciones “jurisdiccionales,” diciéndose entonces que lo “jurisdiccional” es el *género*, el cual admitiría dos *especies*: La “jurisdicción judicial” y la “jurisdicción administrativa.” Con ello resultaría que la administración na realizaría “jurisdicción judicial,” pero sí “jurisdicción administrativa.”<sup>26</sup>

Mas ello significa que habrá que diferenciar estos conceptos (jurisdicción judicial y jurisdicción administrativa), y *si la diferencia se la da por el órgano* —“es judicial la de los jueces, jurisdiccional la de cualquier otro órgano”— *entonces hay una petición de principios*, pues *estamos diciendo otra vez que el Poder Ejecutivo no puede realizar funciones de los jueces, pero no definimos a éstas sino por el hecho de que son de los jueces*. Tenemos que calificar de algún modo cuál es la función específica de los jueces, y hecho esto, concluir en que tal función no puede ser realizada por el Poder Ejecutivo: Parece lógico entonces que, sea que definamos

<sup>25</sup> Por todo lo dicho, y lo que exponemos a continuación, nos vemos obligados a discrepar con los calificados, autores que mencionamos en la nota 20.

<sup>26</sup> BIELSA, RAFAEL, *Estudios de derecho público*, t. I, Buenos Aires, 1950, p. 321. La distinción pertenece a la doctrina francesa, y sólo allá se justifica, pues los franceses tienen precisamente *tribunales administrativos*, que entre nosotros serían claramente inconstitucionales.

a la función de los jueces como la de resolver *contendas* en forma definitiva, o que la calificuemos tan sólo como la función de resolver en forma definitiva, etc., ello es algo que el Poder Ejecutivo, por el artículo 95, no podrá hacer.

La alternativa es totalmente insuperable. Para poder afirmar que el Poder Ejecutivo tiene “función jurisdiccional” que no es “función judicial,” será necesario definir la función judicial por su contenido o régimen jurídico, diferenciándola entonces por su contenido o régimen, *pero no por el órgano, de la función “jurisdiccional.”* Pero es obvio que tal intento es fallido, porque *toda definición de función judicial que no caiga en la absoluta sencillez de decir que es un acto concreto de aplicación del derecho, tendrá que declarar reservada a los jueces y prohibida a la administración la decisión definitiva con fuerza de verdad legal de controversias entre partes.*

Y por otra parte, la definición de que es la aplicación del derecho a un caso concreto, no responde tampoco al sistema constitucional, porque no distingue, sino que confunde en un solo caso, las funciones de la administración y de la justicia, siendo que la Constitución dice que las funciones de la justicia no pueden ser ejercidas por la administración: Lo que, por cierto, significa necesariamente que debe haber diferencias de materia y de régimen jurídico entre ambas. Con lo que se recae en el punto inicial.

Es pues lógicamente imposible, dentro de la rígida norma del artículo 95 de la Constitución, admitir que el Poder Ejecutivo pueda ejercer funciones “jurisdiccionales.”<sup>27</sup>

### 13. *Conclusión sobre la naturaleza del procedimiento administrativo*

En conclusión, como señala BALLBÉ: “...Función administrativa y función jurisdiccional, miembros de una misma división, son, por tanto, según elemental Lógica, términos que recíprocamente se excluyen. De ahí se infiere, en consecuencia, que mal puede hablarse, técnicamente, de una «jurisdicción administrativa» en el sentido de la tesis que se juzga. Téngase en cuenta, en definitiva, que nota constitutiva del concepto de jurisdicción es la de que el sujeto que ejerce la función es ajeno a la relación sobre que incide (*nemo iudex in causa sua*); en la actividad administrativa, por el contrario, quien la ejerce es sujeto de la relación misma. Y

<sup>27</sup> Conf. IBÁÑEZ FROCHAM, MANUEL, *Tratado de los recursos en el proceso civil*, 3ª ed., Buenos Aires, 1963, pp. 38 y 39, p. 49, nota 27; FIÓRINI, BARTOLOMÉ, “Inexistencia de acto administrativo jurisdiccional,” en *LL*, 101: 1027 y ss., 1033 y ss.; comparar BÓSCH, JORGE TRISTÁN, *¿Tribunales judiciales o tribunales administrativos para juzgar a la administración pública?*, Buenos Aires, 1951, pp. 29 y ss., 69 y ss., 74 y ss., en sentido similar al del texto, pero p. 88 y ss., menos terminantes. Por lo demás, el intento de distinguir funciones “judiciales” y “jurisdiccionales,” para decir que la administración puede ejercer alguna función “jurisdiccional” es políticamente disvalioso, por oponerse al sistema republicano de gobierno y a la división de los poderes, garantía de la libertad; es así que tal intento no sólo está contra la letra del art. 95 de la Constitución sino también contra su espíritu mismo. Por eso creemos que si en algún sentido han de estar orientados los esfuerzos del intérprete, es precisamente en el opuesto al indicado.

como en el desarrollo de una actividad no se puede ser y no ser, al mismo tiempo, sujeto de una relación, mal puede admitirse la mixtura «jurisdicción administrativa» como opuesta a «jurisdicción judicial». Una actividad del Estado podrá ser administración o jurisdicción, pero no ostentar ambas cualidades a la vez;” “Por esta misma razón, es, inadmisibles la pretendida «potestad jurisdiccional» de la administración.”<sup>28</sup>

#### 14. *Consecuencias de negar al procedimiento administrativo carácter jurisdiccional*

Ahora bien, el destacar que el procedimiento administrativo es administrativo y nada más, o sea, que no tiene la esencia ni el régimen jurídico de la función jurisdiccional (en lo que se refiere al valor y alcance de sus actos decidiendo contiendas entre particulares o entre particulares y ella misma), tiene como consecuencia destruir la segunda afirmación, aquella que quiere sostener en ese argumento facultades administrativas especiales.

Pero en cambio, quitar el fundamento que la jurisprudencia a veces ha utilizado para aplicar la garantía de la defensa en juicio u otras al procedimiento administrativo, no significa en absoluto que esas garantías sean inaplicables.<sup>29</sup> Es evidente que los principios generales del derecho, y ciertos principios constitucionales que la Constitución presenta con un sentido axiológico fundamental,<sup>30</sup> no son meros enunciados para ser aplicados sólo excepcionalmente; constituyen la raigambre misma de todo pensamiento y técnica jurídica, y no se puede prescindir de ellos cualquiera sea la actividad estatal de que se trate.<sup>31</sup> Si a esto se agrega que la administración es el órgano estatal que más directamente traba relaciones con los individuos, pudiendo afectar sus derechos, y que además es por excelencia el órgano que está sometido a la ley (principio de la legalidad de la administración), bien se comprende que las razones que existen para aplicar al procedimiento administrativo esos principios generales del derecho, integrantes del principio de la legalidad, y los principios constitucionales del debido proceso y la garantía de la defensa, son si se quiere más fuertes aún en este caso para exigir una completa aplicación de los mismos. La supresión del argumento de que la administración ejerza funciones “jurisdiccionales,” pues, no puede en modo

<sup>28</sup> BALLBÉ, *op. cit.*, pp. 16-18. Conf. IBÁÑEZ FROCHAM, *op. cit.*, pp. 49 y 50, nota 27; NAVA NEGRETE, *op. cit.*, p. 88 y ss.; FÍORINI, artículo citado, y *Recurso jerárquico*, p. 17; VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMÍN, *Derecho administrativo*, t. II, Buenos Aires, 1950, pp. 242 y ss., 245, aunque no le atribuye naturaleza constitucional, según se advierte en las pp. 246 y 247; REAL, artículos citados *supra*, nota 24; ARGANARÁS, MANUEL J., *Tratado de lo contencioso administrativo*, Buenos Aires, 1955, pp. 51 y 52; en sentido más terminante aún COSTA, AGUSTÍN, *El recurso ordinario de apelación en el proceso civil*, Buenos Aires, 1950, p. 37; ver también nuestra *Introducción al derecho administrativo*, p. 37 y ss., p. 46.

<sup>29</sup> WADE, H. W. R., *Administrative Law*, Oxford, 1961, p. 145.

<sup>30</sup> Ver nuestra *Introducción al derecho administrativo*, pp. 52-54, y 62.

<sup>31</sup> WADE, *op. cit.*, p. 141.

alguno restringir la aplicación al procedimiento administrativo de los principios fundamentales del debido proceso.

15. *Conclusión sobre la aplicación de los principios del debido proceso al procedimiento administrativo*

Por ello concluimos en que si bien el procedimiento administrativo es de neta sustancia administrativa, esa circunstancia hace tanto o más necesaria la aplicación a éste de todos los elementos sustanciales del debido proceso, tanto en sentido formal como sustancial, y de los demás principios constitucionales y principios generales del derecho; y que no impide en absoluto, sino que por el contrario refuerza, la aplicación analógica de los recaudos procesales jurisdiccionales en cuanto impliquen una protección para los derechos del administrado.

16. *El procedimiento administrativo no es “interno”*

En cuanto a la posible distinción entre procedimiento “interno” y “externo,” la cual se basaría en que en el primer caso se trataría de una relación entre órganos administrativos únicamente, y en la segunda de una actividad de la administración en relación a particulares,<sup>32</sup> o que toca la esfera jurídica de los particulares, nos inclinamos a no aceptarla.

Ello, en primer lugar porque es evidente a nuestro juicio que los órganos administrativos, incluso cuando carecen de personalidad jurídica propia, pueden —y de hecho lo hacen— trabar controversias administrativas que no tienen carácter ajurídico, sino jurídico,<sup>33</sup> y que se rigen por los principios generales del procedimiento administrativo. Negarle las notas comunes del procedimiento administrativo por el hecho hipotético de que no exista un particular inmediatamente interesado en la cuestión, nos parece una consecuencia algo excesiva y que de hecho no conduce a nada; tiene por otra parte el grave riesgo de acentuar la tendencia administrativa hacia la reserva y el secreto de las actuaciones, con grande perjuicio al principio republicano de la publicidad de los actos estatales.

17. *Las obligaciones “internas” del funcionario también son debidas al administrado*

En otro sentido es de recordar que en el derecho argentino existe una norma jurídica positiva que *transforma* a todas las obligaciones de los funcionarios que pudieran teóricamente ser consideradas, en la tesis anterior, internas (en el sentido

<sup>32</sup> Así BETTERMANN, *op. cit.*, pp. 134 y 135.

<sup>33</sup> SANDULLI, ALDO M., *Il procedimento amministrativo*, Milán, 1959, reimpresión, p. 197 y ss. Incluso los autores que admiten la categoría de actos internos; diferenciando relaciones “interorgánicas,” o “interadministrativas,” coinciden en reconocerle carácter jurídico a las primeras. Ver SILVESTRI, ENZO, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Milán, 1950; p. 17 y ss., 47 y ss.; MARIENHOFF, MIGUEL S., “Actividad interorgánica. Relaciones interadministrativas,” en *JA*, t. III, 1962, p. 77 y ss.

de obligaciones debidas originaria y exclusivamente al Estado, no a particulares), *en auténticas obligaciones externas de él mismo y de la administración hacia los particulares*.<sup>34</sup> Por ello, en el derecho argentino será harto difícil encontrar un procedimiento administrativo que por aplicación de dicha norma no implique en alguna medida relaciones externas de la administración con los particulares. En consecuencia, si bien puede entenderse que una circular, instrucción u orden administrativa dirigida de un órgano a otro *no obliga a los particulares* y sí sólo a los funcionarios públicos, es de destacar que, en la medida en que dichos particulares *pueden invocar los derechos que de ella emergen*,<sup>35</sup> están relacionados con la administración y en consecuencia el procedimiento no es sino externo.

18. *El procedimiento administrativo es siempre externo respecto al funcionario que actúa en él*

Por último, cabe señalar que todo acto, trámite o disposición presuntamente interna implica, inexorablemente, relación con algún sujeto de derecho y no meramente con un órgano administrativo en cuanto tal: Pues es evidente que *el funcionario público que dicta o ejecuta el acto*, trámite o disposición de que se trate —sean éstos los que fueren— *está directamente alcanzado respecto a éste por relaciones jurídicas tales como las del deber de obediencia, la de la responsabilidad* —personal— civil y administrativa, etc., de modo tal que dicho trámite es, en lo que a él respecta, una relación claramente externa.

Esto último, por lo demás, nos demuestra la imposibilidad lógica de concebir acto o procedimiento alguno de la administración que no implique en algún modo relaciones jurídicas con otro sujeto de derecho; por lo que respecta al funcionario que dicta o ejecuta el acto, éste encierra siempre una relación jurídica entre él (no como órgano, sino como funcionario y sujeto de derecho) y la administración.

Todo ello, y lo dicho anteriormente, nos lleva pues a la conclusión de que el procedimiento administrativo es siempre externo.<sup>36</sup>

19. *Procedimiento constitutivo y de impugnación*

Algunas veces se ha querido distinguir dos tipos de procedimiento administrativo: El constitutivo, o de producción de actos administrativos, y el de impugnación de actos administrativos.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Ver GORDILLO, AGUSTÍN, *Estudios de derecho administrativo*, Buenos Aires, Perrot, 1963, p. 73 y ss., e *Introducción al derecho administrativo*, p. 57.

<sup>35</sup> Ver *Estudios*, op. loc. cit.

<sup>36</sup> Conf. KRÜGER, HERBERT, "Rechtsverordnung und Verwaltungsanweisung," en *Festgabe für Rudolf Smend*, 1952, pp. 219 y ss.; comparar SAYAGUÉS LASO, op. cit., p. 183; SANDULLI, op. cit., p. 107 y ss.; BACHOF, OTTO, "Verwaltungsakt und innerdienstliche Weisung," en *Festschrift für Laforet*, 1952, p. 285 y ss., en sentido contrario pero no terminante, como señala BETTERMANN, op. cit., p. 134,

<sup>37</sup> NAVA NEGRETE, op. cit., p. 78; ANDUEZA, JOSÉ GUILLERMO, y otros, *Documento de Trabajo*, n° 8, pp. 1 y 2, presentado al "Seminario sobre los recursos judiciales o de otra índole, contra el ejercicio

Entendemos nosotros que si bien la distinción tiene un cierto fundamento real, él no es suficiente como para erigirla en categoría jurídica; pues es obvio; entre otras cosas, que el procedimiento de impugnación es también, al mismo tiempo, un procedimiento de producción o constitución de un nuevo acto administrativo, aquel que decidirá la impugnación.

Al mismo tiempo, no hay diferencias de régimen jurídico entre ambos tipos de procedimiento: La garantía de la defensa en juicio se debe aplicar ya en el procedimiento “constitutivo”<sup>38</sup> y desde luego también en el de impugnación. De ello se desprende, a nuestro criterio, que la diferencia es borrosa y carente de proyecciones jurídicas, por lo que no parece conveniente proponerla como categoría formal.

## 20. *Procedimiento administrativo y derecho administrativo*

Vimos ya que la ciencia que estudia el *proceso* administrativo (o sea, el proceso judicial en que se resuelven, ante un juez imparcial e independiente, contiendas que versan sobre derecho administrativo), se lo denomina *derecho procesal administrativo*, y es parte del *derecho procesal*. ¿Dónde ubicaremos, entonces, al estudio de las reglas jurídicas aplicables al procedimiento administrativo?

Dado que no pertenece al derecho procesal,<sup>39</sup> es obvio entonces que constituye una parte del derecho administrativo mismo,<sup>40</sup> ya que no parece ser posible, en el estado actual de esta última ciencia, y en vista de los pocos adelantos existentes en el estudio del procedimiento administrativo, reconocerle autonomía alguna.

Por lo demás, las reglas que rigen el procedimiento administrativo son en alguna medida reglas que hacen al derecho de fondo, más que a la pura tramitación,<sup>41</sup> y ello contribuye a indicar que la ubicación del estudio del régimen jurídico del procedimiento administrativo debe efectuarse dentro de la ciencia del derecho administrativo. Por ello concluimos en que la relación entre el derecho administrativo y el derecho del procedimiento administrativo es de género a especie: El último es tan sólo una parte del primero.

ilegal o abusivo del poder administrativo,” realizado por las Naciones Unidas en Buenos Aires, 31 de agosto al 11 de setiembre de 1959.

<sup>38</sup> Como ya lo reconoce el mismo ANDUEZA, *op. cit.*, p. 2. En igual sentido, expresando que debe oírse al interesado *antes* de adoptar decisión alguna, SCHWARZ, BERNARD, *Le droit administratif américain*, París, 1952, p. 105 y ss.; WILLOUGHBY, WESTEL WOODBURY, *The Constitutional Law of the United States*, Nueva York, 1929, t. III, pp. 1732 y 1733; WADE, *op. cit.*, p. 142 y ss.; FRAGA, GABINO, *Derecho administrativo*, México; 1958, pp. 146 y 147; HAMSON, C. J., Documento de Trabajo n° 1, p. 17 y ss., en el Seminario citado (Naciones Unidas, Buenos Aires, 1959); GORDILLO, *Estudios de. derecho administrativo*, pp. 92 y ss., 107 y ss.

<sup>39</sup> BETTERMANN, *op. cit.*, p. 119.

<sup>40</sup> BETTERMANN, *op. cit.*, p. 119 y ss.

<sup>41</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 47, nota 9; BETTERMANN, *op. cit.*, p. 121.

### 21. *Denominación del procedimiento administrativo*

¿Cómo habrá de denominarse a este capítulo del derecho administrativo? En lengua alemana se ha podido hablar de “derecho del procedimiento administrativo” (*Verwaltungsverfahrenrecht*), expresión que resulte tal vez incómoda en castellano, por lo que nos hemos inclinado por utilizar indistintamente la misma o la frase “procedimiento administrativo;” para mayor simplicidad.

### 22. *Concepto de procedimiento administrativo. Distinción con el resto del derecho administrativo*

La distinción entre el derecho administrativo y su capítulo referente al procedimiento administrativo depende, por supuesto, del contenido que se quiera dar al segundo. Compartimos en principio la afirmación de BETTERMANN,<sup>42</sup> en el sentido de que la distinción entre el derecho administrativo material y el procedimiento administrativo no puede hacerse exclusivamente en base a los criterios de “contenido” y “forma” ya que, según indicáramos, el procedimiento suele englobar aspectos que no son meramente de forma, sino que constituyen también derecho material y hacen al acto mismo.<sup>43</sup>

Pero no creemos tampoco que pueda resultar aplicable un criterio basado analógicamente sobre el contenido del derecho procesal, para determinar el contenido del derecho del procedimiento administrativo. Tomando en cuenta que el derecho procesal estudia los actos procesales —no sólo de las partes, sino también y fundamentalmente del juez—, y que abarca las condiciones de validez de los últimos en todo cuanto no se refiere al contenido mismo del acto (competencia, forma, notificación, ejecución, impugnación, modificación, extinción, de los actos judiciales), resulta a nuestro criterio excesivo trasplantar *mutatis mutandi* esa temática al procedimiento administrativo, para decir entonces, por ejemplo, que “El derecho del procedimiento administrativo regla la competencia, la forma y la publicidad, la ejecución, la impugnación y la modificación de decisiones de autoridades administrativas, así como de sus controles.”<sup>44</sup>

### 23. *Lo esencial del procedimiento administrativo es la tramitación e impugnación de actos*

Evidentemente, es tarea ardua trazar la línea divisoria entre la materia madre y su desprendimiento: Tal vez el intento no deba en definitiva estar destinado a tener éxito, ya que es explicable que toda disciplina que no es autónoma de otra, no pueda ser claramente diferenciada de ésta.

<sup>42</sup> BETTERMANN, *op. cit.*, p. 121.

<sup>43</sup> En contra de este criterio FORSTHOFF, ERNST, en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, t. 17, Berlín, 1959, p. 222.

<sup>44</sup> BETTERMANN, *op. cit.*, pp. 121 y 122. En sentido similar MELICHAR, ERWIN, “Das Verwaltungsverfahren,” en *Veröffentlichungen...*, *op. cit.*, p. 197 y ss.

Sin embargo, si se ha de tratar de señalar algún rasgo diferencial entre ellas, creemos que no ha de ser incorporando al capítulo secundario —procedimiento— la temática fundamental de uno de los temas generales de mayor trascendencia dentro de la materia —el acto administrativo—. <sup>45</sup> Ciertos aspectos de la teoría del acto administrativo podrán sí ser estudiados o *reiterados* dentro del procedimiento administrativo. Corresponderá así por ejemplo que se analicen los requisitos que deben cumplirse antes de la emisión del acto administrativo, y cuya violación o incumplimiento origina los que hemos llamado “vicios en la preparación de la voluntad” del acto administrativo;<sup>46</sup> también corresponderá referirse nuevamente y en detalle a la publicidad de los actos administrativos; será del caso refrescar brevemente algunos conocimientos generales, pero no sólo de acto administrativo (v. gr., nulidades, extinción), sino también de derecho administrativo (derecho subjetivo, interés legítimo, actividad discrecional y reglada, legitimidad y oportunidad), *pero pareciera en verdad que lo esencial a tratarse dentro del procedimiento administrativo es la tramitación* de los actos administrativos, no el acto mismo, y la *impugnación* de los actos administrativos, más las condiciones y formas en que dichas impugnaciones han de efectuarse y resolverse.

Extender más el tema, incorporándole el estudio de la competencia administrativa, o de la forma de los actos administrativos, etc., en lo que no sea estrictamente necesario para resolver problemas referentes al trámite o a la impugnación de actos, nos parece en consecuencia una amplitud demasiado grande para el presente tema.<sup>47</sup>

#### 24. *Definición del procedimiento administrativo*

Por todo ello, definimos al procedimiento administrativo como la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios *que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa*.

En consecuencia, estudia la participación y *defensa* del interesado (que puede ser un particular, un funcionario o una autoridad pública, según veremos) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa, y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la participación e intervención de dichos interesados.

Estudia en particular la defensa de los interesados, y como lógica secuencia de ello la impugnación de los actos y procedimientos administrativos por parte de éstos; se ocupa pues de los recursos, reclamaciones y denuncias administrativas: Sus condiciones formales de procedencia, el trámite que debe dárseles, los problemas que su tramitación puede originar y cómo y por quién deben ser resueltos; pero no estudia cómo deben ser resueltos los problemas de fondo que

<sup>45</sup> Conf. las exposiciones de IPSEN y MENDER en *Veröffentlichungen...*, *op. cit.*, t. 17, pp. 217 y 219; ver también BACHOFF, en el mismo lugar, pp. 216 y 217.

<sup>46</sup> Ver nuestro trabajo *El acto administrativo*, p. 119 y ss.

<sup>47</sup> En igual sentido, los autores citados en la nota 45.

dichos recursos, etc., puedan plantear, salvo que estén íntimamente ligados a un problema procedimental.