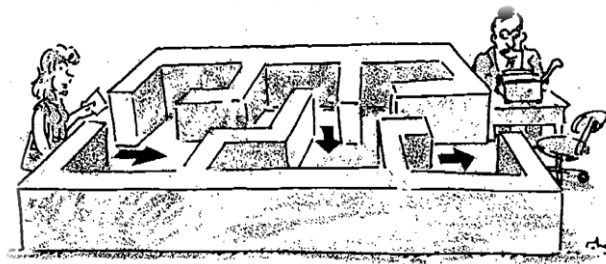


## Procedimiento Administrativo



### Objetivos del Módulo

Comprender los conceptos básicos de la temática referente al procedimiento Administrativo, en especial, los trámites, plazos y formalidades

### Aspectos Generales:

En atención al tema que nos ocupa, cabe comenzar por el análisis, desde el punto de vista terminológico, de lo que entendemos por *procedimiento* para luego delinear los aspectos conceptuales que atienden a los procedimientos especiales de contratación

Cabe recordar - **en palabras del Prof. Sayagués** – “*que los órganos de administración se mueven dentro de los límites precisos que fija el derecho, sujetándose a reglas de procedimiento determinadas. Esto es indispensable no sólo para encauzar debidamente a las administraciones públicas, sino como garantía de los particulares afectados por la actividad que desenvuelven. El cumplimiento de las normas de procedimiento, es por tanto, un deber de los órganos públicos*”<sup>1</sup>.

### 2 - Procedimiento Administrativo.

A nivel de nuestra doctrina el **Dr. Juan Pablo Cajarville**<sup>2</sup> definió al procedimiento como “*la sucesión o secuencia de actos y tareas materiales y técnicas instrumentalmente destinadas al dictado o ejecución del acto principal final*”.

<sup>1</sup> Sayagués Laso, E. (2010). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. (8ª. ed.) Montevideo: FCU. p. 461.

<sup>2</sup> Cajarville, J. P. (1997). Procedimiento Administrativo en el Decreto 500/991. Montevideo: IDEA. p. 9.

**ES DECIR QUE POR PROCEDIMIENTO ENTENDEMOS LA SUCESIÓN O SECUENCIA DE ACTOS y TREAS MATERIALES Y TÉCNICAS INSTRUMENTALMENTE DESTINADAS AL DICTADO O EJECUCIÓN DEL ACTO PRINCIPAL FINAL**

Por su parte el **Prof. Sayagués Laso**, entiende por procedimiento administrativo como aquel *“conjunto de trámites y formalidades que debe observar la administración al desarrollar su actividad.”*<sup>3</sup>

En el mismo sentido, el **Dr. Héctor Frugone Shiovone**<sup>4</sup> establece que *“el derecho le fija a la Administración tareas a cumplir y fines a perseguir. Ahora bien, la Administración no puede actuar ni conducirse de cualquier modo o forma, sino de conformidad con los métodos o procedimientos preestablecidos.”*

De forma ilustrativa, nos presenta al procedimiento como *“el camino o ruta previamente fijado y regulado por el Derecho, a través del cual DEBE cumplirse la actividad de la Administración, (“reglas de juego”, si se quiere)”*

El mismo autor nos plantea la idea de procedimiento administrativo a través de una dualidad *“comprensiva tanto de una unidad formal como de la unidad de fin”*:

a) **Unidad de fin**: Para dar contenido a la clasificación nos plantea que la misma *“implica por un lado, el conjuntos de actos y de hechos coordinados entre si, combinados los unos y los otros, da tal manera que el anterior es el presupuesto del posterior y el posterior, a su vez, condición del anterior, que tiende a un resultado común, a un fin único, que la decisión de la Administración”*

b) **Unidad formal**: A su vez, esta noción *“refiere al orden en que se suceden aquellos actos y hechos, a la disposición o colocación que ellos guardan en la secuencia o sucesión referida y a las formalidades que debe observar la administración”*.

**2.1 -** Las entidades estatales realizan esos actos y operaciones en virtud de los poderes jurídicos que el derecho objetivo establece. Dichos poderes jurídicos son la aptitud de obrar en determinado modo o manera.

<sup>3</sup> Sayagués Laso, E. Op. cit. p. 461.

<sup>4</sup> PRONADE. (1991). El nuevo procedimiento Administrativo. (3ª. ed.). Montevideo: PRONADE. p. 26

Atendiendo a esos poderes jurídicos es que se distingue la potestad de legislación, administración, jurisdiccional y constituyente.

Respecto de lo mencionado anteriormente, debemos recordar que el Estado cumple sus cometidos a través del ejercicio de diferentes funciones que se identifican en el ejercicio de potestades reseñadas.

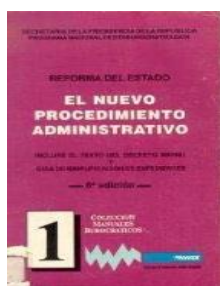
Partiendo de una visión material – formal distinguimos la función jurisdiccional (ejercida de forma preponderante por el Poder Judicial), la función legislativa (ejercida por el Poder Legislativo y Juntas Departamentales en el ámbito de su jurisdicción) y la función administrativa, ejercida por TODOS los órganos del Estado.

La función administrativa es definida por el Dr. Delpiazzo<sup>5</sup> como *“el Ejercicio de poderes jurídicos distintos a los de legislar y decir el Derecho, que son necesarios para la concreción práctica de la diversidad de cometidos estatales en servicio de la sociedad y de sus integrantes para el logro del bien común.”*

**3 –** Recapitulando las apreciaciones formuladas, debemos concluir que la función administrativa es ejercida por todos los órganos del Estado, que en atención del principio de especialidad, sólo pueden actuar validamente en las materias que le están expresamente asignadas, debiendo cumplir para ello con las reglas de procedimiento.

Ahora ¿dónde encontramos las reglas de procedimiento?

Las reglas de procedimiento administrativo común se encuentran recogidas en el [Decreto 500/991](#) ¿lo conocen?



A los efectos de seguir la lectura de los diferentes aspectos que el mismo compone, les proponemos una visión conjunta con el propio articulado del Decreto.

<sup>5</sup> Delpiazzo, C.E. (2011). Derecho Administrativo General. Vol. 1. Montevideo: AMF, p. 49 y sig.

### 3.1 - Ámbito de Aplicación

El Art. 1 determina que el decreto alcanza al procedimiento administrativo desarrollado en la actividad de los órganos de la Administración Central y a los especiales o técnicos en cuanto condigan con su naturaleza.

A que órganos hago referencia cuando hablamos de ¿“Administración Central”?

A su vez el Art. 235 del propio Decreto exhorta a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados su adopción por decisiones internas.

Desde el punto de vista normativo, es bueno tener en cuenta que el Decreto 500/991 sufrió una serie de modificaciones por el **Decreto Nº 420/007** que varió la redacción de los Arts. 3 – 19 – 59 – 66 – 69 – 71 – 91 – 92 – 94 – 95 – 96 – 99 – 110 – 178 – 196 – 205 – 212 – 213 – 216 – 218 – 219 – 223 – 226.

### 3.2 – Principios Aplicables

Según el Dr. González Pérez<sup>6</sup> “Los principios son la causa y base del ordenamiento jurídico, y por eso lo informan y orientan en procura del cumplimiento de su fin”. Son la base de todo el ordenamiento jurídico, conformando los cimientos del sistema, adquiriendo rango de fuente formal de derecho, por lo que su vulneración puede aparejar en última instancia la anulación del acto administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El procedimiento administrativo se rige por ciertos principios generales que pueden agruparse en dos grandes categorías, uno que refieren a todo el ordenamiento y que se aplican a esta materia, y otros propios del procedimiento administrativo que tienen relación directa con la función que en él se ejercita

**¿Recuerdan de qué función hablamos?**

**A) Principios Generales de todo el ordenamiento aplicables al procedimiento Administrativo.**

- **Debido Proceso o Derecho a Defenderse** (Arts. 5, 7, 75, 171, 216 Dec. 500/991) – Implica que todos los interesados gozarán de todos los derechos y garantías inherentes al debido proceso, que significa el derecho a ser oído antes del dictado del acto, el derecho a ofrecer y producir pruebas, el derecho a una decisión fundada, así como la necesidad de un proceso de duración razonable.

<sup>6</sup> González Pérez, J. (1999). El Principio general de la buena fe en el derecho administrativo. Madrid: CIVITAS.

Un reconocimiento expreso del Derecho de Defensa surge explicitado para los funcionarios públicos en el Art. 66 de la Constitución.

- **Derecho al Honor, Dignidad y Presunción de inocencia** (Art. 170 del Dec. 500/991) en el ámbito del procedimiento disciplinario, reconoce el derecho del funcionario a ser respetado en su dignidad e impone la presunción de inocencia que reconoce el propio Artículo 15 de la Constitución de la República. En este caso, aunque nada se dijera sobre el caso, podemos concluir que al ser un derecho inherente a la persona humana, deriva de los artículos 7 y 72 de la Constitución..
- **Imparcialidad** (Art. 58 de la Constitución, Arts. 2 ap. A) y 3 del Dec. 500/991) La noción de imparcialidad supone evitar cualquier trato preferencial o discriminatorio que determine en definitiva una afectación del trato igualitario, ya sea en función de un interés particular o de un tercero, que determine dejar de lado el interés público que debe primar en el desempeño de la función.

En atención a la importancia del principio, el **artículo 3** con la modificación introducida por el Dec. 420/007 dispone que el funcionario **DEBERÁ** excusarse o ser recusado ante situaciones o circunstancias comprobables que impliquen dejar de lado el principio enunciado.

**De la lectura del mencionado artículo, podemos distinguir cuál es su alcance**

**¿alcanzan únicamente a los funcionarios públicos?**

- **Derecho a la Seguridad** La misma alude a la certeza, al orden, la firmeza y la confianza en el ordenamiento, no sólo en las relaciones jurídicas entre particulares sino especialmente en las relaciones entre el ciudadano y la Administración y aún frente al legislador.
- **Buena Fe, lealtad y presunción de verdad salvo prueba en contrario:** Art. 6 del Dec. 500/991 explicita el necesario respeto mutuo y la lealtad y buena fe.
- **Principio de Igualdad:** La igualdad antes la Ley es un principio expreso del derecho revolucionario francés (Declaración de 1789), Constitución Uruguay Art. 8 *“todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino de los talentos y virtudes”*.

Asimismo surge expresamente la derivación de la igualdad ante los empleos públicos (Art. 76 de la Const), la igualdad ante los servicios públicos, ante las cargas públicas, etc.

## B) Principios propios del Proc. Administrativo:

- **Legalidad Objetiva** (Art. 2 b) del Dec. 500/991) la mejor definición la encontramos en el propio artículo, que requiere el sometimiento pleno al derecho, a las reglas de procedimiento, al marco jurídico en particular.
- **Verdad Material** (4º Dec. 500/991) Como mencionamos, el procedimiento como conjunto de actos preordenados para el dictado de un acto administrativo, determina que este último, necesariamente se funde en motivos reales, verdaderos, debiendo ajustarse a la verdad de los hechos, sin que se encuentre obligado por el acuerdo entre particulares, debiendo por ende tomar todas las medidas necesarias para conocer el hecho que motiva su actuación.
- **Impulsión de Oficio (Art. 56, 60, 71, 83, 85, 110, 163, 223 Dec. 500/991)**

La Administración debe impulsar por sí los procedimientos, esta obligada a dirigir la sustanciación de las diferentes actuaciones, llevando a cabo cuantas diligencias y requiriendo cuantos informes y asesoramientos estime pertinentes.

El principio de impulsión está relacionado con el de verdad material, encontrándose explícito el principio de instrucción

- **Delegación Material (Art. 8, 11, 197 del Dec. 500/991)** Implica que cada repartición cumpla con la actividad que le compete dentro de la organización administrativa. Es decir, que cada sección o repartición ejecute y resuelva sus asuntos.
- **Informalismo a favor del administrado (Art. 9 Dec. 500/991)** – Muchas veces el trámite administrativo es excesivamente formalista, este principio supone a favor del administrado, del particular, que cuando exista algún incumplimiento no formal, no esencial, pueda subsanarse posteriormente. Una aplicación de dicho principio surge del propio artículo 28 del Dec. 500/991.
- **Celeridad y Economía (Art. 8 y 60 del Dec. 500/991)** Implica la buena administración del tiempo y de la actividad que comprende el proceso, evitando la realización de trámites o formalismos innecesarios, por ejemplo en el propio Art. 60 del Decreto, se establece entre otras consideraciones, buscar la concentración en solo acto todos los trámites que admitan una impulsión simultánea.
- **Flexibilidad y ausencia de ritualismo (Art. 7 del Dec. 500/991)** Determina que el procedimiento no está sometido a una secuencia ritual y rígida, sino que la flexibilidad

permite adecuarlo a lo sustancial, pero sin omitir aquellas condiciones que hacen a la validez del acto.

- **Motivación de la Decisión (Art. 123 del Dec. 500/991)** Supone expresar claramente cuáles son las razones de hecho y de derecho que dan lugar a la decisión. Este principio opera como garantía tanto para el funcionario que emite, como para el particular que la recibe, en función de que se podrá analizar la coherencia de misma dentro del marco lógico – jurídico que rige la actividad. De esta forma se conforma el criterio de que no son admisibles formulas generales de fundamentación, siendo necesario fundar de forma coherente tanto los motivos que habilitan la actuación, así como el fin que se persigue.
- **Transparencia y Publicidad (Art. 10, 80 Dec. 500/991, art. 7 Ley 17.060, Ley 18.381)** Los actos, documentos y piezas pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos o hayan sido declarado tales por ley u otra regla de derecho.

La diferencia entre publicidad y transparencia, se encuentra en que mientras el primero significa “mostrar”, el segundo supone “dejar ver”.

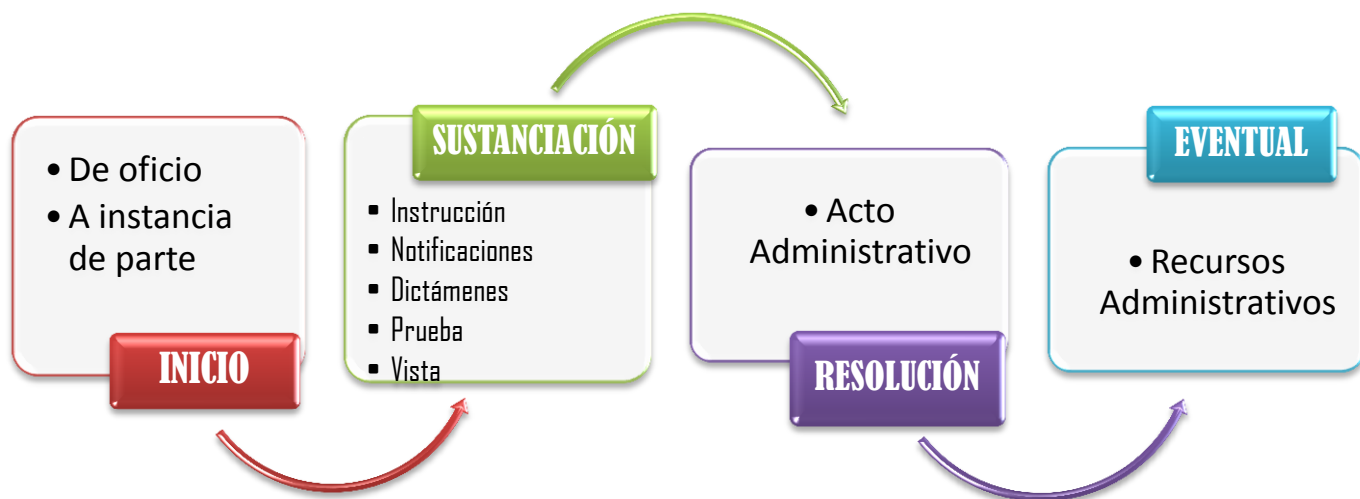
#### 4 – Trámite Administrativo:



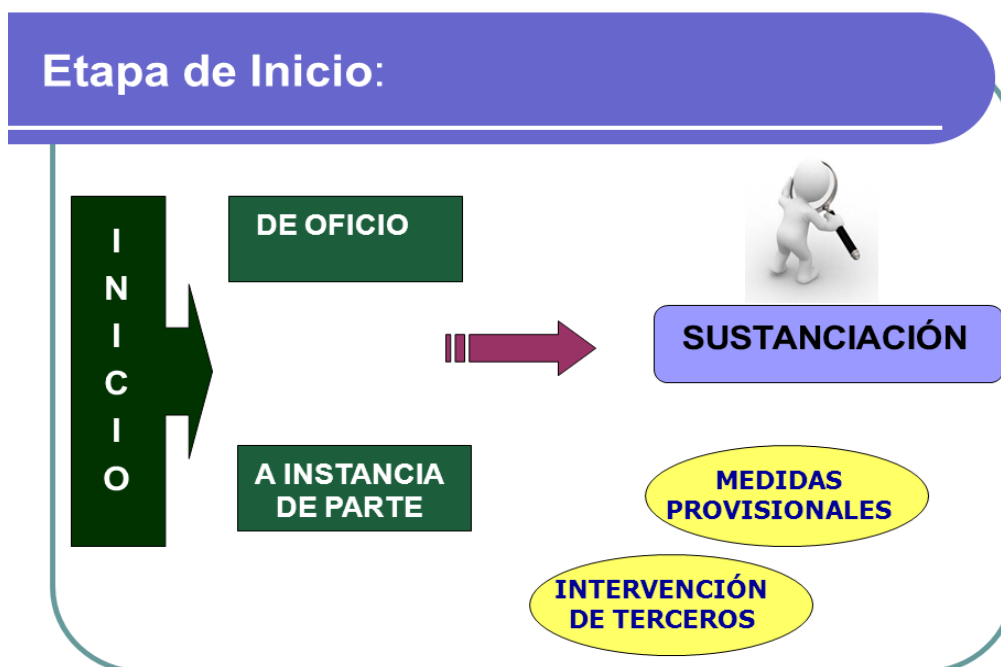
#### Concepto:

Conjunto de Trámites, plazos y formalidades que debe observar la Administración en el ejercicio de sus poderes para alcanzar el dictado de un Acto Administrativo, entendido como la manifestación de voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos. (Art. 168 del Dec. 500/991)





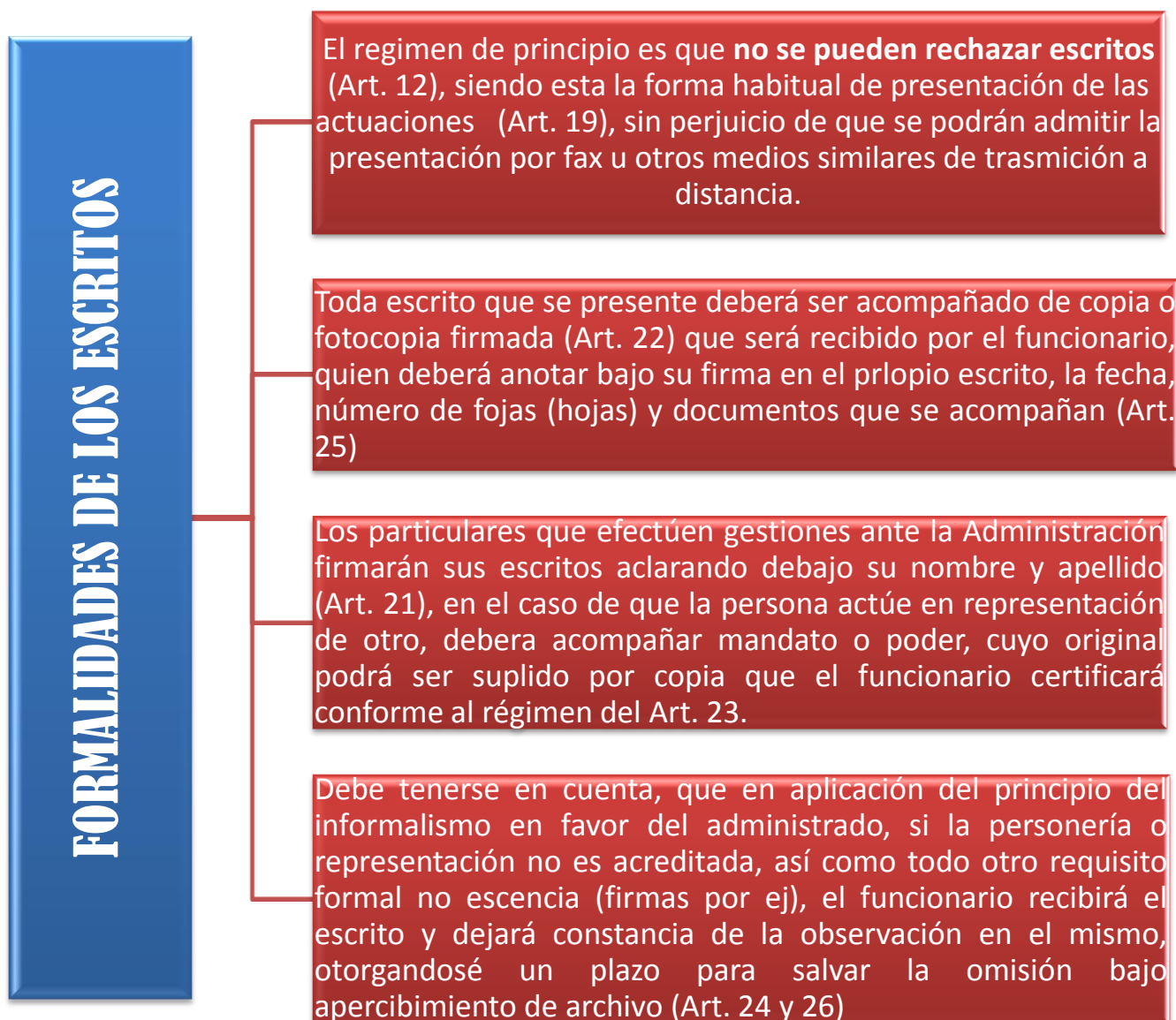
¿Cómo se inicia el procedimiento?



Este podrá ser a instancia de parte o de oficio, recayendo sobre la administración el deber de sustanciarlo, como así lo expresa el propio Art. 56 del Decreto 500/991, cuya lectura les proponemos.



La Administración, en atención al principio de impulsión de oficio e instrucción puede disponer la adopción de medidas provisionales siempre que no causen graves perjuicios (Art. 16), debiendo además (según sea el caso) notificar a los terceros interesados, cuando de la sustanciación del trámite puede resultar la afectación de derechos o intereses de otras personas (Art. 17).



LA SEGUNDA PARTE DE ESTE MATERIAL CONTINÚA EN OTRO ARCHIVO.