

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Desde el inicio del procedimiento hasta la ejecución del acto administrativo

[STAGES OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE - From the beginning of the procedure to the execution of the administrative act]

José María Pacori Cari

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal

Sumario: 1. Etapas del procedimiento administrativo - 2. Inicio - 3. Instrucción - 4. Sustanciación - 5. Resolución - 6. Ejecución

Resumen. Se ofrece al lector un análisis jurídico del procedimiento administrativo teniendo en cuenta las etapas de su desarrollo desde el ejercicio del derecho de petición hasta la emisión del acto administrativo que pone fin al procedimiento para su posterior ejecución.

Resumen. The reader is offered a legal analysis of the administrative procedure taking into account the stages of its development from the exercise of the right of petition to the issuance of the administrative act that ends the procedure for its subsequent execution.

Palabras Clave: Procedimiento administrativo – Acto administrativo – Derecho de petición

Keywords: Administrative procedure – Administrative act – Right of petition

Recibido 20/03/2023

Aprobado 06/04/2023

*Quod non est in actis non est in mundo*¹. El procedimiento administrativo es el conjunto de actos y diligencias tendientes a la emisión de un acto administrativo que afecte las situaciones jurídicas de los administrados; estos procedimientos se dan en el ámbito

¹ Lo que no está en los autos no está en el mundo

de las entidades públicas que ejercen sus potestades públicas para satisfacer el interés público, por lo que no son procedimientos administrativos, los procesos judiciales o arbitrales.

El procedimiento administrativo culmina con la emisión de la resolución (acto administrativo) en primera instancia administrativa; si el administrado interpone recurso administrativo en contra de la resolución que le desfavorece, dará inicio al procedimiento recursivo que da lugar a la segunda instancia administrativa.

Por otro lado, encontramos los procedimientos administrativos de aprobación automática y evaluación previa, en los primeros la solicitud se entiende aprobada desde el momento de su presentación (aprobación automática), en los segundos la solicitud requiere de una evaluación previa, a través de etapas, antes de emitir resolución, es respecto de estos procedimientos que podemos observar las etapas que comprende un procedimiento administrativo.

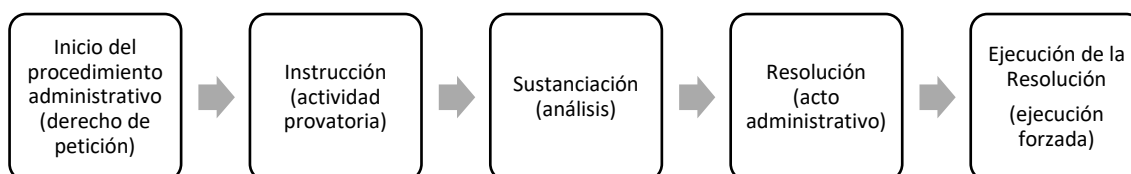
En el ordenamiento jurídico peruano, el procedimiento administrativo está regulado en la Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General –, actualmente ordenado en el Decreto Supremo 004-2019-JUS – Texto Único Ordenado de la Ley 27444.

1. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el TUO de la Ley 27444 no existe referencia expresa a las etapas del procedimiento administrativo; sin embargo, encontramos una enumeración de estas etapas en el inciso 2) del artículo 61 del TUO de la Ley 27444 que indica

*“Autoridad administrativa: el agente de las entidades que, bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen **el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución**, o que de otro modo participen en la gestión de los procedimientos administrativos” (el subrayado es nuestro).*

De la lectura de esta norma tenemos que las etapas del procedimiento administrativo, en las que intervine la autoridad administrativa, son: inicio, instrucción, sustanciación, resolución y ejecución. Estas etapas nos permiten establecer un orden en el desarrollo del procedimiento administrativo desde su inicio hasta la ejecución del acto administrativo que le pone fin. Este orden nos permitirá ejercer una eficaz defensa en el procedimiento administrativo.



2. INICIO

Por su inicio, el procedimiento administrativo puede ser de oficio o a instancia de parte, conforme al artículo 114 del TUO de la Ley 27444 que indica

*“El procedimiento administrativo **es promovido de oficio por el órgano competente o instancia del administrado**, salvo que por disposición legal o por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio o a instancia del interesado” (el resaltado es nuestro).*

2.1. Procedimiento administrativo de oficio. Es el procedimiento administrativo que se inicia directamente por la autoridad administrativa, sin que sea necesaria la solicitud del administrado, este procedimiento está descrito en el artículo 115, numeral 115.1, del TUO de la Ley 27444 que indica

“Para el inicio de oficio de un procedimiento debe existir disposición de autoridad superior que la fundamente en ese sentido, una motivación basada en el cumplimiento de un deber legal o el mérito de una denuncia”.

Es importante precisar que la denuncia administrativa no constituye el inicio de un procedimiento administrativo de oficio, solo pone en conocimiento de la autoridad administrativa competente la posible comisión de infracciones administrativas, obligándola a la realización de una investigación preliminar que de acumular evidencia suficiente habilita la apertura de oficio de un procedimiento administrativo, *verbi gratia*, el procedimiento administrativo sancionador es un procedimiento de oficio.

2.2. Procedimiento administrativo a instancia de parte. Es el procedimiento administrativo que se inicia por solicitud de los administrados, *verbi gratia*, la solicitud que presenta un pensionista a la municipalidad para la deducción del impuesto predial. Este procedimiento se sustenta en el derecho constitucional de petición previsto en el artículo 2, inciso 20 de la Constitución Política del Perú que indica

“Toda persona tiene derecho”: “20. A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad”.

Este derecho constitucional, aplicable a todas las esferas de la vida de los ciudadanos, tiene su correlato en el derecho de petición administrativa previsto en el artículo 117, numeral 117.1, del TUO de la Ley 27444 que indica

“Cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el artículo 2 inciso 20) de la Constitución Política del Estado”.

Este derecho de petición administrativa comprende las facultades que se describen a continuación en el siguiente cuadro

Facultad	Descripción	Base legal
Solicitud en interés particular	Cualquier administrado tiene derecho a presentarse personalmente ante la autoridad administrativa, para solicitar por escrito la satisfacción de su interés legítimo, <i>verbi gratia</i> , la solicitud del vecino para fraccionar su deuda tributaria.	Artículo 118 TUO de la Ley 27444
Solicitud en interés general de la colectividad	Las personas pueden presentar petición o contradecir actos ante la autoridad administrativa competente, aduciendo el interés difuso de la sociedad, <i>verbi gratia</i> , el memorial destinado al pedido de término de una obra pública.	Artículo 119 TUO de la Ley 27444
Facultad de contradicción administrativa	Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa, <i>verbi gratia</i> , la interposición de recursos administrativos.	Artículo 120 TUO de la Ley 27444
Facultad de solicitar información	El derecho de petición incluye el de solicitar la información que obra en poder de las entidades, <i>verbi gratia</i> , la solicitud de copia de un expediente de selección contractual.	Artículo 121 TUO de la Ley 27444
Facultad de formular consultas	El derecho de petición incluye las consultas por escrito a las autoridades administrativas, sobre las materias a su cargo y el sentido de la normativa vigente, <i>verbi gratia</i> , la solicitud de consulta sobre la vigencia de un reglamento.	Artículo 121 TUO de la Ley 27444
Facultad de solicitar peticiones de gracia	Por la facultad de formular peticiones de gracia, el administrado puede solicitar al titular de la entidad competente la emisión de un acto sujeto a su discrecionalidad, <i>verbi gratia</i> , la solicitud de donación de libros a un colegio.	Artículo 123 TUO de la Ley 27444

3. INSTRUCCIÓN

La instrucción corresponde a la etapa de investigación o acumulación de pruebas en el procedimiento administrativo, porque se requiere de hechos probados para la emisión de una resolución administrativa. La instrucción está compuesta de actos de instrucción conforme a lo indicado en el artículo 170, numeral 170.1, del TUO de la Ley 27444 que indica

“Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, serán realizados de oficio por la autoridad a cuyo cargo se tramita el procedimiento de evaluación previa, sin perjuicio del derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias”.

Estos actos de instrucción pueden ser de dos (2) tipos:

3.1. Los actos de instrucción de la autoridad administrativa. Son los medios de prueba de oficio que actúa la autoridad administrativa en mérito del principio de verdad material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del TUO de la Ley 27444 que indica

“En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas”.

3.2. Los actos de instrucción a instancia de los administrados. Son los medios de prueba que ofrece o produce el administrado, los que deben ser actuados por la autoridad administrativa, siempre que sean idóneos y pertinentes. Este ofrecimiento de pruebas es un derecho que se deriva del principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del TUO de la Ley 27444 que indica

*“Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; **a ofrecer y a producir pruebas**; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten” (el resaltado es nuestro).*

Los medios de prueba que se pueden ofrecer y actuar en el procedimiento administrativo son los siguientes

Medios de prueba generales	Medios de prueba especiales
Documentos, incluye la exhibición, reconocimiento y cotejo de documentos	Recabar antecedentes y documentos
Declaración de testigos	Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo
Declaración de parte, teniendo en cuenta que las autoridades de las entidades no prestan confesión.	Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de los mismos, declaraciones por escrito
Pericia, los administrados pueden proponer la designación de peritos a su costa; la administración se abstendrá de contratar peritos por su parte	Consultar documentos y actas
Inspección, incluye la inspección de reconstrucción de hechos	Practicar inspecciones oculares
Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa (Cfr. Artículo 177 TUO Ley 27444)	

4. SUSTANCIACIÓN

Luego de la actuación de los medios de prueba, la autoridad administrativa debe realizar un análisis, permitiendo que el administrado, si lo considera pertinente, exponga sus argumentos y presente sus alegatos complementarios, que es un derecho que forma parte del debido procedimiento conforme al numeral 1.2 del artículo IV del TUO de la Ley 27444 que establece

*“Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; **a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios**; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten” (el resaltado es nuestro).*

La posibilidad de presentar estos alegatos complementarios es un derecho de los administrados, sustentado en su derecho de formular alegaciones conforme al artículo 172 del TUO de la Ley 27444 que indica

“Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver”.

En los procedimientos administrativos sancionadores antes de emitir resolución se debe de conceder un plazo perentorio no menor de cinco días para que el administrado presente sus alegatos conforme al artículo 172, numeral 172.2 del TUO de la Ley 27444

“En los procedimientos administrativos sancionadores, o en caso de actos de gravamen para el administrado, se dicta resolución sólo habiéndole otorgado un plazo perentorio no menor de cinco días para presentar sus alegatos o las correspondientes pruebas de descargo”.

Son actos de sustanciación antes de la emisión de resolución que pone fin al procedimiento administrativo los siguientes

Acto de sustanciación	Descripción
Informe final de instrucción	Generalmente, utilizado en los procedimientos administrativos sancionadores, luego de terminada la fase de instrucción
Alegatos complementarios	También denominados descargos al informe final de instrucción; lo que no impide que los administrados al término de la instrucción presenten sus alegatos escritos, cuando no sea necesario la emisión del informe final de instrucción.
Informe oral	Donde el administrado, oralmente, fundamenta las razones de la fundabilidad de su pedido.
Actuaciones complementarias	El órgano de decisión puede disponer actuaciones complementarias de considerarlo necesario.

5. RESOLUCIÓN

Desde el inicio hasta la emisión de la resolución, el procedimiento administrativo no puede exceder de treinta (30) días hábiles, conforme lo indica el artículo 39 del TUO de la Ley 27444 que indica

*“El plazo que transcurra desde el inicio de un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta que sea dictada la resolución respectiva, **no puede exceder de treinta (30) días hábiles**, salvo que por ley o decreto legislativo se establezcan procedimientos cuyo cumplimiento requiera una duración mayor” (el resaltado es nuestro).*

De esta manera, dentro de estos treinta (30) días hábiles de iniciado el procedimiento, se emitirá la resolución que pone fin al procedimiento administrativo², conforme al artículo 197, numeral 197.1 del TUO de la Ley 27444 que indica

“Pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto”.

Esta resolución debe cumplir con los requisitos del acto administrativo, además, será congruente con las peticiones formuladas por el administrado, conforme al artículo 198 del TUO de la Ley 27444 que indica

“La resolución que pone fin al procedimiento cumplirá los requisitos del acto administrativo señalados en el Capítulo Primero del Título Primero de la presente Ley. En los procedimientos iniciados a petición del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de iniciar de oficio un nuevo procedimiento, si procede”.

Al ser la resolución un acto administrativo debe cumplir con los siguientes requisitos

Requisitos de validez del acto administrativo	Descripción
Competencia	Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado.
Objeto o contenido	Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos.
Finalidad pública	Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley.
Motivación	El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
Procedimiento regular	Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.
Base legal Artículo 3 TUO Ley 27444	

6. EJECUCIÓN

La ejecución de las resoluciones administrativas presupone la validez de los actos administrativos que nos remite al principio de presunción de validez de los actos administrativos previsto en el artículo 9 del TUO de la Ley 27444 que indica

“Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”.

Presumido que todo acto administrativo es válido, su ejecución es inmediata por el principio de autotutela de la administración pública, este principio se sustenta en la

² En caso de no emitirse resolución administrativa en el plazo indicado, se produce el silencio administrativo que también es una forma de poner fin al procedimiento administrativo; sin embargo, la autoridad administrativa mantiene su obligación de resolver en tanto el administrado no interponga recursos administrativos o acciones judiciales.

ejecutoriedad de los actos administrativos previsto en el artículo 203 del TUO de la Ley 27444 que indica

“Los actos administrativos tendrán carácter ejecutivo, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley”.

Por otro lado, ante la falta de cumplimiento o ejecución espontánea del acto administrativo, se puede dar inicio a su ejecución forzada, esta ejecución que realiza la entidad se efectúa respetando el principio de razonabilidad a través de los siguientes medios de ejecución forzada

Medios de ejecución forzada	Descripción	Base legal
Ejecución coactiva	Si la entidad hubiera de procurarse la ejecución de una obligación de dar, hacer o no hacer, se seguirá el procedimiento previsto en las leyes de la materia.	Artículo 208 TUO Ley 27444
Ejecución subsidiaria	Habrà lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.	Artículo 209 TUO Ley 27444
Multa coercitiva	Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, la entidad puede, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por períodos suficientes para cumplir lo ordenado.	Artículo 210 TUO Ley 27444
Compulsión sobre las personas	Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar, podrán ser ejecutados por compulsión sobre las personas en los casos en que la ley expresamente lo autorice.	Artículo 211 TUO Ley 27444

CONCLUSIÓN

Son etapas del procedimiento administrativo: el inicio del procedimiento de oficio o a instancia de parte, derivado del derecho de petición administrativa; la instrucción del procedimiento que implica los medios probatorios de oficio o a instancia de parte que se actúan en el procedimiento; la sustanciación que es el análisis de la actividad probatoria y los alegatos complementarios de los administrados; la resolución que es el acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo; y, la ejecución de la resolución por aplicación de la ejecutoriedad del acto administrativo*.

REFERENCIAS

- Constitución Política del Perú (31 de diciembre de 1993). Perú.
- Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.

* El autor es abogado especialista en Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social en el Perú, puede contactarlo en corporacionhiramsi@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

Citar artículo

Pacori Cari, José María (2023). Etapas del procedimiento administrativo. Desde el inicio del procedimiento hasta la ejecución del acto administrativo. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen V, Abril 2023, pp. 07-14. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.