

INDICE

Dedicatoria	5
Nota explicativa	7
Introducción	11
I. Las transformaciones jurídicas	
1. Formalismo vs. formalidad	15
2. Garantías vs. ausencia de derechos	17
II. Las transformaciones administrativas	
III. Contenido general de la ley orgánica de procedimientos administrativos	18
Primera parte	
Alcance de la ley orgánica de procedimiento administrativos	21
I. Ambito de aplicación	
1. Ámbito organizativo	25
A. La administración central	26
B. La administración descentralización	27
C. La administraciones publicas con autonomía funcional	29
D. La administraciones estatales y municipales	30
2. Ámbito sustantivo	32
A. Los procedimientos especiales y su aplicación preferente frente al procedimiento general	33
B. La exclusión de los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del estado	35
II. La consolidación del principio de la legalidad administrativa	37
1. El carácter sublegal de la actividad administrativa	38
2. La jerarquía de los actos administrativos	40
3. La inderogabilidad singular de los reglamentos	41
4. El valor del precedente y al irretroactividad de los actos administrativos	42
5. La sujeción al acosa juzgada administrativa	43
6. Los limites al poder discrecional	45
A. La proporcionalidad	46
B. La adecuación a la situación de hecho	47
C. La finalidad	
D. La formalidad	
E. La igualdad	48
II. Las exigencias de la racionalidad administrativas	
1. La racionalización administrativa	49
2. La información descendente	50
3. El tratamiento del procedimiento	
A. La unidad del expediente	51
B. El registro de presentación de documentos	52
C. La producción de documentos en serie	
D. La presentación de documento	55
4. La determinación de competencias en la estructura jerárquica	56
Segunda parte	
Las situaciones jurídicas administrativas de la administración y de los administrados	59

I. Las potestades de la administración	
1. La potestad de actuación de oficio	63
A. Iniciación del procedimiento	
B. Sustanciación	64
C. Pruebas	
D. Ejecución	65
E. Revisión de los actos administrativos	
F. Otras actuaciones de oficio	66
2. La potestad de autotutela	
A. Potestad revocatoria	67
B. Potestad convalidatoria	69
C. Potestad correctiva	
3. Potestad de ejecución	70
4. Potestad sancionara	71
A. Las sanciones a particulares	
B. Las sanciones a los funcionarios	72
II. Las obligaciones de los funcionarios	
1. Los deberes de los funcionarios en la ley de carrera administrativa	75
A. El deber general de fidelidad	76
a. El deber de guardar neutralidad política frente al estado	
b. El deber de abstenerse de recibir honores de gobiernos extranjeros	77
c. El deber de velar por los intereses de la administración	78
d. El deber de velar por el patrimonio del estado	
c. El deber de mejorar los servicios	79
B. Los deberes inherentes al cargo	
a. El deber del desempeño personal del cargo	80
b. El deber de prestar los servicios en forma permanente y continua	81
c. El deber de prestar los servicios con dedicación total	82
d. El deber de prestar los servicios con la diligencia debida y de adiestrarse adecuadamente	
e. El deber de guardar secreto	83
C. Los deberes derivados de la organización jerárquica	
a. El deber de obediencia	84
b. El deber de respeto	85
D. El deber de observar buena conducta	86
2. Los deberes de los funcionarios en la ley orgánica de procedimientos administrativos	87
A. Deber de actuar formalmente	
B. Deber de informar	
a. Información general	
b. Información a los interesados	88
C. Deber de tramitar	
a. Deber general	90
b. Recepción de documentos	
c. Deber de impulsar	91
d. Deber de promover pruebas	
e. Consecuencias	92
D. Deber de decidir en lapsos determinados	93

a. La obligación de dar oportuna respuesta	
b. El sentido del silencio administrativo en la ley orgánica	95
a'. El silencio negativo como un beneficio de los administrados	
a" La opción del interesado	97
b". La ausencia de perjuicio por el transcurso de los lapsos de impugnación	
c". La impugnación del acto administrativo tardío	98
d". La no firmeza de los actos administrativos tácitos	
b'. El silencio no exime a la administración de su obligación de decidir	99
c'. Conclusión	100
E. Deber de motivar	101
F. Deber de ejecución formal	
G. Deber de imparcialidad	103
3. Consecuencias generales	
III. Los derechos de los interesados	105
1. Derechos en relación a la administración	
A. El derecho de petición y a la respuesta	106
B. El derecho a la igualdad	107
C. El derecho a la estabilidad de las decisiones	108
D. El derecho a la información	109
E. El derecho a la racionalidad administrativa	
F. El derecho a la prescripción	111
2. Derechos en relación al procedimiento	
A. El derecho a la defensa	
a. El derecho a ser oído	112
b. El derecho a hacerse parte	113
c. Derecho a ser notificado	114
d. El derecho a tener acceso al expediente	115
e. El derecho a presentar pruebas	
f. El derecho a ser informado de los recursos	117
B. El derecho a la celeridad	
a. El derecho al cumplimiento de plazos	118
b. El derecho a la actuación administrativa de oficio	
c. El derecho a la no suspensión del procedimiento	119
C. El derecho al respecto del orden de las tramitaciones	
D. El derecho de queja	120
E. El derecho a desistir del procedimiento	121
3. Derechos en relación a los actos administrativos	
A. El derecho al formalismo	122
B. El derecho a la motivación	123
C. El derecho a la notificación	124
D. El derecho a la suspensión de efectos	125
E. El derecho a la ejecución formal de los actos administrativos	127
F. El derecho a recurrir contra el acto	128
IV. Las obligaciones de los particulares	
1. El deber de informar	129
2. El deber de comparecer	
3. El deber de acatar los lapsos	
4. El deber de impulsar el procedimiento	130

5. El deber de ejecutar los actos administrativos	
Tercera parte	
Los actos administrativos	133
I. La noción del acto administrativo	
1. La definición del acto administrativo	137
A. La definición inútil	138
B. La definición incompleta y errada	139
C. Nuestra definición del acto administrativo	141
2. La clasificación de los actos administrativos	
A. Los actos administrativos según sus efectos	143
a. Actos administrativos de efectos generales y actos administrativos	
b. Actos administrativos generales y actos administrativos individuales	145
B. Los actos administrativos según el contenido	
a. Actos definidos y actos de trámite	
b. Actos creadores de derechos o que establecen obligaciones	146
C. Los actos administrativos según la manifestación de voluntad: actos administrativos expresos y tácitos	147
D. Los actos administrativos firmes	
E. Los actos administrativos según su ejecución	148
II. Los requisitos de validez de los actos administrativos	
1. Los requisitos de fondo	149
A. La competencia	
B. La base legal	151
C. La causa o motivo	152
D. El objeto o contenido	154
E. La finalidad	155
2. Los requisitos de formas	156
A. Las formalidades procedimentales	157
B. La motivación	158
C. La exteriorización del acto	160
III. La invalidez de los actos administrativos	
1. La contrariedad al derecho	163
A. los vicios de inconstitucionalidad	164
B. Los vicios de ilegalidad	165
a. La violación de la reserva legal	
b. La violación de la jerarquía de los actos	
c. La violación de los actos administrativos de efectos generales	166
d. La retroactividad de los actos administrativos	
e. La violación de la cosa juzgada administrativa	167
f. La violación de los límites a la discrecionalidad	
g. La violación de las normas de ejecución	168
2. La violación de los requisitos de validez	
A. La incompetencia	
a. La incompetencia inconstitucional	169
a'. La usurpación de autoridad	
b'. La usurpación de funciones	171
b. La incompetencia legal: la extralimitación de atribuciones	173
B. La ausencia de base legal	175

C. Los vicios en el objeto	
D. El vicio en la causa: el abuso o exceso de poder	176
E. El vicio en la finalidad: la desviación de poder	178
3. La violación de los requisitos de forma	
A. El vicio en el procedimiento constitutivo	180
a. La violación de trámites y formalidades	181
b. La violación de los derechos de los particulares en el procedimiento	182
B. El vicio en la motivación	183
C. Los vicios en la exteriorización del acto	
4. Consecuencias de la ilegalidad	184
A. La nulidad absoluta	185
a. Los diversos casos de nulidad absoluta	186
b. Los efectos de la nulidad absoluta	187
B. La nulidad relativa	
a. Los diversos casos de anulabilidad	190
IV. La eficacia de los actos administrativos	
1. El comienzo de los efectos de los actos administrativos	195
A. La irretroactividad de los actos administrativos	196
B. La publicación de los actos administrativos	197
C. La notificación de los actos administrativos	198
a. Requisitos de la notificación	199
b. La forma de realizar las notificaciones	200
c. Las notificaciones impracticables	
d. Las notificaciones erradas y sus consecuencias	201
D. Los modos del acto administrativo: la condición y el término	202
2. La presunción de legalidad de los actos administrativos y sus consecuencias	203
3. La ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos	204
A. La ejecutividad de los actos administrativos	205
B. La ejecutoriedad de los a actos administrativos	206
C. La ejecución forzosa	208
D. La no suspensión de los efectos de los actos administrativos	209
E. La oposición a la ejecución	212
4. La firmeza de los actos administrativos	
A. Los actos administrativos firmes	213
B. La cosa juzgada administrativa	215
C. La definitividad del actos administrativo y su relación con la firmeza	216
D. Los actos administrativos que causan estado uy su relación con la definitividad y firmeza	219
V. El fin de los efectos de los actos administrativos	
1. La extinción del acto en virtud del propio acto	221
2. La extinción del cato en virtud de una omisión de su destinatario	
3. La extinción del acto en virtud de otros actos estatales: la revocación y la anulación	222
VI. La cuestión de los actos tácitos: el silencio administrativo	
1. Principios generales	225
A. La obligación de la administración de decidir y sus regulaciones	
B. La decisión tacita denegatoria	227
C. La responsabilidad de los funcionarios	228

D. Los casos de silencio regulados en la ley	
2. El silencio administrativo en las solicitudes	
A. El lapso de decisión	229
B. Garantías contra la iniciación	
3. El silencio en los procedimientos de oficio	
A. El lapso de decisión	230
B. Garantías contra la decisión	
4. El silencio en los recursos administrativos	231
A. El silencio administrativo en el recurso de reconsideración	
a. Los lapsos de decisión	232
b. Garantías contra la decisión	233
B. El silencio administrativo en el recurso jerárquico	
a. El lapso de decisión	234
b. Garantías contra la decisión	235
C. El silencio administrativo en el caso del recurso de revisión	236
Cuarta parte	
El procedimiento administrativo	237
I. Principio generales del procedimiento administrativo	
1. Principio de formalismo	243
2. Principios de la economía procesal	245
3. Principio de la eficacia	
A. La uniformidad	248
B. La racionalidad	
C. La información	249
D. La unidad	250
E. La certeza	251
4. El principio de la celeridad	
a. La actuación de oficio	252
b. Las decisiones en serie	253
c. La no suspensión del procedimiento	254
5. El principio de la imparcialidad	255
II. Los elementos inquisitivos del procedimiento administrativo	257
1. instancia de parte y actuación de oficio	
A. La instancia de parte en el procedimiento constitutivo	
a. Procedimientos autorizados	258
b. Procedimientos sancionatorios	
B. La instancia de parte en el procedimientos de impugnación	
2. El objeto del procedimientos administrativo y los elementos inquisitivos	259
A. El objeto del asunto en el procedimiento constitutivo	
B. El objeto del recurso en los procedimientos de impugnación	260
3. La decisión conforme a lo probado por las partes y los elementos inquisitorios	
4. La decisión ajustada a lo pedido y los elementos inquisitivos	261
A. La decisión en los procedimientos constitutivos	
B. La decisión en los procedimientos de impugnación	262
III. El elemento subjetivo en el procedimiento administrativo	
1. El interesado	263
A. Concepto	264

B. La capacidad	265
C. La comparecencia y la representación	266
D. Obligaciones	
a. El deber de informar	267
b. El deber de comparecer	
c. El deber de observar los lapsos	268
d. El deber de instar el procedimiento	
e. El deber de ejecutar los actos	269
3. Los funcionarios	
A. La imparcialidad	270
B. La inhibición	
a. Las causas de inhibición	
b. La oportunidad de la inhibición	271
c. La decisión sobre la inhibición	
d. Las consecuencias de la inhibición	272
C. La responsabilidad de los funcionarios públicos	273
a. Aspectos de la responsabilidad penal de los funcionarios	
a'. El peculado	274
b'. La concusión	
c'. La corrupción	
a". La corrupción por actos debidos	
b" La corrupción por actos indebidos	275
d' El abuso de autoridad	
a" Por actos arbitrarios	
b" Por iniciación a la desobediencia de las leyes	
c" Por beneficios personal	
e'. El incumplimiento de los deberes del funcionario	
a" La divulgación de secretos	
b". La abstención de decidir	276
c" La omisión o retardo de la denuncia penal debida	
b. Aspectos de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos	
a'. El enriquecimiento ilícito	
b'. La responsabilidad civil por hecho ilícito	277
c. Aspectos de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos	278
a'. Las sanciones pecuniarias	
a". las multas derivadas del recurso de reclamo	279
b". Las multas de oficio	
c" El procedimiento para la aplicación de las multas	280
b'. Las sanciones disciplinarias	
a" El régimen de las infracciones y sanciones	282
b". El procedimiento para la impugnación de las sanciones disciplinarias	
3. La administración pública y la responsabilidad administrativa	283
A. La responsabilidad por culpa	284
a. La responsabilidad de la administración	285
b. La responsabilidad del funcionario	287
c. El círculo de responsabilidades	288
B. La responsabilidad sin culpa	289
IV. Los tipos de procedimientos	291

1. Aspectos generales	
A. Las diversas clases de procedimientos	
B. Los términos y plazos	
a. La obligatoriedad de los términos	292
b. Inicio de los plazos	
c. Formas de computo	
a'. Lapsos de días	
b'. Lapsos de meses y años: vencimiento	293
C. La utilización del correo	
2. El procedimiento ordinario	294
A. Procedencia	
B. Iniciación	
a. Iniciación de oficio	295
a'. Apertura	
b'. La audiencia del interesado	296
b. Iniciación a instancia de parte	
a'. El escrito	298
b'. El registro de la solicitud	
c'. El recibo de la solicitud	299
d'. La advertencia de omisiones	
e'. La audiencia de los interesados	300
F'. La paralización perención	301
C. La sustanciación del procedimiento	
a. Apertura del expediente	
b. Audiencia de los interesados	302
c. Acumulación	
d. Impulso procesal	
e. Informes y dictámenes	
a'. Solicitud	303
b'. Lapso de evacuación	
c'. Efectos	
d'. Carácter	
e'. La prueba	304
f'. Acceso al expediente	
D. La terminación del procedimiento	
a. Duración	305
b. La descripción	
c. El desistimiento	306
d. Perención	
f. Continuación	
3. El procedimiento sumario	307
A. Procedencia y duración	
B. La audiencia del interesado	
C. La carga de la prueba	308
4. El procedimiento simple	309
5. El procedimiento en caso de sanciones	310
V. Las pruebas en el procedimiento administrativo	311
1. La carga de la prueba en el procedimiento administrativo	312
A. La carga de la prueba en el procedimiento constitutivo	314

a. Procedimientos autorizatorios	
b. Procedimientos sancionatorios	
B. Las carga de la prueba en el procedimiento de impugnación	316
2. Algunos medios de prueba en el procedimiento administrativo: la prueba por escrito	317
A. La exhibición de documentos	318
B. Los documentos administrativos	319
Quinta parte	
Los recursos administrativos	323
I. Principios generales	
1. Distinción entre las vías judiciales y administrativas de impugnación	327
2. Los recursos administrativos como medios de impugnación administrativa	328
3. Fundamento de los recursos administrativos	329
II. Características generales de los recursos administrativos	
1. Elementos generales	331
A. Elemento subjetivo	
a. La legitimación activa	
b. La administración competente	
B. Elemento objetivo	332
C. Elemento formales	333
2. Carácter no suspensivo	335
3. Los motivos del recurso	
4. La decisión del recurso	336
5. Los diversos tipos de recurso administrativos	337
III. El recurso de reconsideración	
1. Objeto del recurso	339
2. La interposición del recurso	
3. La decisión del recurso	
B. Lapso de decisión	340
a. Cuando el acto no causa estado	
b. Cuando el acto emana de un ministro	
c. Cuando el acto causa estado a nivel inferior	341
C. El contenido de la decisión	
a. La decisión tacita como consecuencia del silencio administrativo	
b. La decisión expresa	342
4. Efectos del recurso	343
IV. El recurso jerárquico	
1. La interposición del recurso	345
A. Requisitos	
B. Lapso de interposición	
C. Autoridad	346
2. Objeto del recurso	
3. La decisión del recurso	347
A. Autoridad decisora	
B. Lapso de decisión	
C. Contenido de la decisión	348
4. Efectos del recurso	349
V. El recurso de revisión	351

1. Objeto del recurso	
2. Los motivos del recurso	
3. Interposición	
4. La decisión	352
VI. El recurso de reclamo	355
Sexta parte	
Incidencia de la ley orgánica en lo contencioso administrativo	357
I. Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contenciosos administrativa	
1. La cuestión del objeto de los recursos contencioso-administrativos de anulación	361
2. La definitividad de los actos administrativos	362
3. La necesidad de que el acto administrativo cause estado	
4. La necesidad de que el acto administrativo no sea firme	363
II. Las condiciones de admisibilidad del recurso contencioso administrativo de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares	365
1. La legitimación activa	
2. El agotamiento de la vía administrativa	366
A. Los actos que agotan directamente la vía administrativa	367
B. Los actos que no agotan directamente la vía administrativa	
a. El agotamiento de la vía administrativa mediante el recurso de reconstrucción	368
b. El agotamiento de la vía administrativa mediante el recurso jerárquico	369
C. El agotamiento de la vía administrativa en los institutos autónomos	370
3. El lapso de caducidad	
A. Términos de los lapsos	371
B. Inicio de los lapsos	372
C. Suspensión del lapso	373
III. Lo efectos de la sentencia contencioso-administrativa	375
Séptima parte	
Texto de la ley y sus reglamentos	377
I. Ley orgánica	379
II. Reglamentos	417
III. Índice alfabético de la ley orgánica	423
Apéndice: publicaciones del autor	431