MISIÓN JURÍDICA

Vicios en los actos de trámite que implican la ilegalidad del procedimiento administrativo: revisión de literatura integrativa

Flaws in Procedural Acts Rendering Administrative Proceedings Unlawful: An Integrative Literature Review

Autores: Sergio Rojas-Barrientos, Juan Lixmar Zoto Alvarado

DOI: https://doi.org/10.25058/1794600X.2583

Vicios en los actos de trámite que implican la ilegalidad del procedimiento administrativo: revisión de literatura integrativa*

Flaws in Procedural Acts Rendering Administrative Proceedings Unlawful: An Integrative Literature Review

Vícios nos atos de tramitação que implicam a ilegalidade do procedimento administrativo: revisão de literatura integrativa

Sergio Rojas-Barrientos[a]
sergiorojas@usip.edu.bo

Juan Lixmar Zoto Alvarado[b]
jlixmar@icloud.com

Fecha de recepción: 27 de marzo de 2025
Fecha de revisión: 24 de abril de 2025
Fecha de aceptación: 5 de mayo de 2025

DOI: https://doi.org/10.25058/1794600X.2583

Para citar este artículo:

Rojas-Barrientos , S., & Zoto Alvarado, J. (2025). Vicios en los actos de trámite que implican la ilegalidad del procedimiento administrativo: revisión de literatura integrativa. *Revista Misión Jurídica*, *18*(29), 53-67.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es identificar aquellos vicios en los actos de trámite que podrían suponer la ilegalidad del procedimiento administrativo. Se pretende disminuir así una brecha en la doctrina hispanoamericana contemporánea, que ha concentrado más esfuerzos en analizar los criterios que determinan la gravedad de estos vicios, antes que en su identificación y caracterización. Para cumplir este objetivo, se ejecutó una revisión de literatura sobre una muestra amplia de documentos académicos que mencionan algún vicio en las actuaciones que componen el procedimiento administrativo. Las posturas identificadas se integraron en un listado de requisitos procedimentales cuyo incumplimiento supone la ilegalidad del acto administrativo resultante. Este listado será de ayuda para quienes efectúen el juicio de ilegalidad de los actos administrativos, que es una condición previa e indispensable para el juicio de validez.

** Revisión de literatura integrativa producida por el Observatorio de Justicia Administrativa y Tributaria de la Universidad Simón I. Patiño (Cochabamba, Bolivia).*

a. Director del Observatorio de Justicia Administrativa y Tributaria de la Universidad Simón I. Patiño (Cochabamba, Bolivia). Máster por la Universidad de Salamanca (Salamanca, España). Doctorando en Derecho Administrativo Iberoamericano en la Universidad de La Coruña (La Coruña, España). ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3735-6217

b. Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza (España); cursos de especialización en Derecho Administrativo en la Universidad de Roma "La Sapienza" (Italia). Es miembro por Bolivia del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

PALABRAS CLAVE

Derecho administrativo; acto administrativo; procedimiento administrativo; infracción administrativa; recurso administrativo; acto de trámite.

ABSTRACT

The aim of this study is to identify those irregularities in procedural acts that could potentially result in the illegality of the administrative procedure. The intention is to bridge a gap in contemporary Hispano-American doctrine, which has placed more emphasis on analyzing the criteria determining the severity of these irregularities, rather than on their identification and characterization. To achieve this goal, a literature review was conducted on a broad sample of academic documents that mention any irregularity in the actions comprising the administrative procedure. The identified perspectives were integrated into a list of procedural requirements, the non-compliance of which entails the illegality of the resulting administrative act. This list will be beneficial for those who carry out the assessment of the illegality of administrative acts, which is a prior and essential condition for the assessment of validity.

KEY WORDS

Administrative law; administrative act; administrative procedure; act of procedure; administrative infraction; appeal to an administrative authority; procedural act.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é identificar aqueles vícios nos atos de tramitação que poderiam implicar a ilegalidade do procedimento administrativo. Busca-se, assim, reduzir uma lacuna na doutrina hispano-americana contemporânea, que tem concentrado maiores esforços em analisar os critérios que determinam a gravidade desses vícios, em vez de sua identificação e caracterização. Para alcançar esse objetivo, foi realizada uma revisão de literatura sobre uma amostra ampla de documentos acadêmicos que mencionam algum vício nas atuações que compõem o procedimento administrativo. As posições identificadas foram integradas em uma lista de requisitos procedimentais cujo descumprimento implica a ilegalidade do ato administrativo resultante. Essa lista será útil para aqueles que realizam o juízo de ilegalidade dos atos administrativos, condição prévia e indispensável para o juízo de validade.

PALAVRAS-CHAVE

Direito administrativo; ato administrativo; procedimento administrativo; infração administrativa; recurso administrativo; ato de tramitação.

INTRODUCCIÓN

Aunque en el Derecho Administrativo contemporáneo los vicios en los actos de trámite entrañan una "escasísima virtud anulatoria" (Fernández Rodríguez, 1969, p. 76), estudiar sus requisitos resulta muy provechoso. En primer lugar, la validez de un acto administrativo depende de "dos juicios sucesivos: un juicio de ilegalidad [...]; y un segundo y posterior juicio de invalidez" (Beladíez Rojo, 1994, p. 10). Esto significa que el procedimiento apropiado para evaluar la validez de un acto administrativo inicia con la identificación de todas las instancias en las cuales existe "un desajuste o no correspondencia entre el acto o conducta y el ordenamiento jurídico" (Picón Arranz, 2022, p. 38), sin sopesar —todavía— la gravedad de los defectos identificados (juicio de ilegalidad).

Solo después de haber identificado todos los defectos en el acto examinado es procedente sopesar su gravedad y, de ese modo, determinar si alguno de ellos amerita la expulsión del acto del ordenamiento jurídico (juicio de validez). Esto implica que un evaluador competente debe ser capaz de identificar todos los vicios que afecten a un acto administrativo, independientemente de su potencia invalidatoria. Entre los vicios que el evaluador debe ser capaz de identificar están, por supuesto, los vicios en los actos de trámite que componen el procedimiento administrativo.

En segundo lugar, porque existen vicios en los actos de trámite que son suficientemente graves como para ameritar la subsanación o, incluso, la anulación del acto administrativo definitivo. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el instructor rechaza un elemento probatorio pertinente y admisible, y, en consecuencia, tal prueba no es considerada en la decisión final. En estos casos, la potencia invalidatoria del vicio depende de su nivel de

influencia sobre la decisión de fondo, sin embargo, antes de que sea posible establecer la intensidad de esta influencia, el evaluador debe ser capaz de señalar el requisito legal que fue insatisfecho por el acto de trámite vicioso.

Finalmente, es necesario estudiar estos requisitos de modo independiente porque los requisitos de legalidad[1] que son aplicables a los actos administrativos definitivos no son perfectamente aplicables a los actos de trámite. Por ejemplo, a diferencia de lo que ocurre con los actos administrativos definitivos, la legalidad de la mayoría de los actos de trámite no depende de una motivación suficiente o de un procedimiento correctamente desarrollado.

Estos motivos justifican el desarrollo de herramientas doctrinales que faciliten la identificación de vicios en los actos de trámite. A pesar de ello, la revisión de literatura arrojó apenas dos trabajos que tienen a los actos de trámite como el foco central de sus estudios. Se trata de los artículos de Danós (2007) y Villar Ezcurra (1978) que, a pesar de brindar información muy útil, no desarrollan los requisitos aplicables a los actos de trámite con el detalle que se pretende en este estudio.

Este trabajo propone un listado de requisitos aplicables a los actos de trámite cuyo incumplimiento implica la irregularidad del procedimiento administrativo. Se espera que esta herramienta sea de provecho para los juristas que efectúen el juicio de ilegalidad del acto administrativo y, en consecuencia, que ayude a cerrar la brecha doctrinal anteriormente descrita.

Para cumplir el objetivo se realizó una revisión de literatura sistemática, exhaustiva y replicable destinada a identificar todas las posturas doctrinales escritas en español que aborden algún supuesto de ilegalidad de los actos de trámite. Restringir la muestra a fuentes doctrinales escritas en español permitió observar el objeto de estudio desde una panorámica hispanoamericana, lo cual es apropiado por la familiaridad que comparten los sistemas normativos de la región y, además, porque los hallazgos podrán ser aprovechados por juristas de todos los países que comparten esta tradición normativa.

La investigación está compuesta por cuatro bloques de contenido: el primero expone la metodología empleada para seleccionar los documentos que fueron consultados; el segundo distingue a los actos de trámite de otros actos procesales cuyos vicios no podrían afectar la legalidad del procedimiento administrativo; en el tercero, se desarrollan los requisitos aplicables a los actos de trámite; y, en el cuarto, se propone un listado de requisitos aplicables a los actos de trámite cuyo incumplimiento implica la irregularidad del procedimiento administrativo.

1. METODOLOGÍA

En esta sección se describe el procedimiento que permitió efectuar una revisión sistemática, exhaustiva y replicable de la doctrina hispanoamericana.

Se procuró consultar todos los documentos fidedignos que cumplan con alguno de los siguientes criterios:

- Clasifica los componentes del procedimiento administrativo.
- Menciona algún vicio que afecta la legalidad de un componente del procedimiento administrativo.

Se descartaron los documentos que no superaron un proceso editorial. Asimismo, se excluyeron aquellos que ya fueron encontrados en otras bases de datos y los inaccesibles.

2. ACTOS PROCESALES

Es provechoso seleccionar con cuidado la nomenclatura a ser empleada cuando se realiza una categorización. En el caso de este trabajo es necesario encontrar los términos apropiados para nombrar a cada una de las actuaciones que componen un procedimiento administrativo.

Naturalmente, el primer término a determinar es el que se refiere a cualquiera de las actuaciones que componen el procedimiento administrativo, independientemente de la fuente de la que

1. Para efectos de esta investigación, el término legalidad hace referencia únicamente a la adecuación de un acto a las normas que regulan su producción y contenido. Esta acepción corresponde con lo que Picón Arranz denomina legalidad estricta que, a diferencia de la legalidad amplia, solo considera la presencia o ausencia de infracciones, sin considerar su gravedad. Véase Picón Arranz (2022, p. 102).

emanen o de su contenido. Lamentablemente, los autores consultados no emplean la misma expresión para nombrar a estas actuaciones de modo genérico. Por ejemplo, Tardío Pato (2005) elige llamarlas "actos procesales" (p. 17), mientras que (Garrido, 1955) prefiere nombrarlas "formalidades" (p. 63); Alessi (1970), "actividades" (p. 283); Royo-Villanova (1949), "actuaciones" (p. 55) y, finalmente, un grupo de autores se refiere a ellas como "actos de trámite" (Helfmann & Gómez, 2021, p. 19; Picard de Orsini & Useche, 2007, pp. 159–160).

Para efectos de este trabajo se elige el término *acto procesal* para nombrar a cualquier actuación que componga el procedimiento administrativo, independientemente de la fuente de la que emane o de su contenido. El término fue seleccionado porque no se encontró un significado alternativo para el mismo en los demás textos consultados.

Aunque el procedimiento administrativo está compuesto por una multitud de actos procesales, no todos ellos tienen el mismo impacto sobre su legalidad. Como veremos más adelante, mientras la imperfección de algunos de estos actos procesales supone un vicio en el procedimiento del que forman parte, la imperfección de otros actos procesales no tiene efecto alguno sobre la legalidad del procedimiento administrativo. Por ejemplo, si un concursante a un cargo público presenta su postulación fuera de plazo, tal acto procesal es imperfecto, sin embargo, esta imperfección no afecta la legalidad del procedimiento selectivo del que forma parte. En cambio, si el acto procesal que inicia el procedimiento selectivo fuese emitido por un funcionario de hecho, tal imperfección sí supondría un vicio procedimental capaz de afectar la legalidad del acto de designación.

Siendo este el caso, conviene distinguir aquellos actos procesales cuyas imperfecciones podrían afectar la legalidad del procedimiento administrativo de aquellos que no.

En este acápite se clasifican los actos procesales que componen el procedimiento administrativo según la fuente de la cual emanan, determinando en cada caso si sus imperfecciones podrían suponer un vicio procedimental capaz de afectar la legalidad del acto administrativo.

Tabla 1. *Resultados de la búsqueda*

BASE DE DATOS	SINTAXIS O PALABRA CLAVE	RESULTADOS ARROJADOS	CUMPLEN CRITERIOS
Google académico	intitle:"procedimiento administrativo" AND ("acto administrativo de trámite" OR "acto de trámite" OR "acto trámite" OR "actos de trámite")	139	76
Scopus	procedimiento administrativo	43	4
EBSCO	TI procedimiento administrativo AND TX acto de trámite	9	3
Scielo	(ti:(procedimiento administrativo))	19	1
DOAJ	"acto de trámite" OR "actos de trámite"	2	0
TOTAL		212	84

Nota: Elaboración propia

2.1. ACTOS PROCESALES EMANADOS DE LOS PARTICULARES

La primera categoría corresponde a los actos procesales que surgen de los particulares. Como con el resto de los actos procesales, la norma les exige cumplir con ciertos requisitos. Por ejemplo, muchas veces un particular debe acreditar la legitimidad de su interés, identificar con precisión a la entidad destinataria, manifestar con claridad su petición y efectuar la actividad oportunamente, entre otras exigencias.

Sin embargo, sin importar la severidad del vicio en el que incurra el particular, ningún defecto en un acto procesal emanado de un particular podría implicar la irregularidad del procedimiento administrativo. Incluso en aquellos procedimientos que requieren del impulso del particular para prosperar, la realización extemporánea de un trámite esencial provoca únicamente la caducidad del procedimiento sin que ello implique que el procedimiento se haya desarrollado de modo irregular (Sendín García, 2010, p. 163).

Como el incumplimiento de los requisitos aplicables a los actos procesales emanados del particular nunca podrían afectar la legalidad del procedimiento administrativo, su estudio no es pertinente para esta investigación.

2.2. ACTOS PROCESALES EMITIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN

Antes de analizar los actos procesales emitidos por la Administración, es conveniente adoptar un término que los identifique de manera inconfundible.

La revisión de literatura reveló dos acepciones para el término *acto de trámite*: como se vio anteriormente, algunos autores lo usan para referirse a cualquier componente del procedimiento; mientras que otros autores lo usan para referirse únicamente a los actos procesales que hayan sido emitidos por la Administración (Loo Gutiérrez, 2017, p. 163; Tardío Pato, 2005, p. 48).

Este trabajo empleará la segunda acepción, es decir, se usará la expresión *acto de trámite* para nombrar a los actos procesales emitidos por la Administración.

Por su fuente, los actos de trámite se clasifican en dos categorías: a) actos que emanan del órgano que tiene a su cargo el procedimiento, y b) actos emitidos por un órgano consultivo.

2.2.1. ACTOS EMITIDOS POR UN ÓRGANO CONSULTIVO

En ocasiones, el órgano administrativo que tiene a su cargo el procedimiento necesita datos a los que no puede acceder por sus propios medios. La Administración puede requerir estos datos a un órgano consultivo, que es otra dependencia administrativa que tiene la capacidad técnica o jurídica necesaria para proporcionarlos. El acto mediante el cual el órgano consultivo proporciona los datos requeridos al órgano instructor es denominado *acto de consulta*.

A continuación, se analizarán todos los escenarios problemáticos vinculados con los actos de consulta para establecer si alguno de ellos podría suponer la ilegalidad del procedimiento administrativo y, en consecuencia, si su estudio es pertinente para esta investigación.

Aunque la Administración está facultada para requerir la asistencia de órganos consultivos siempre que le parezca conveniente, algunos actos de consulta son preceptivos, es decir, la legalidad del procedimiento administrativo está condicionada a que la Administración requiera la asistencia del órgano consultivo (Aedo, 2003, p. 74; González, 1966, p. 23; Míguez, 2011, p. 118).

Que el instructor no requiera un acto de consulta preceptivo ciertamente supone la ilegalidad del procedimiento administrativo, sin embargo, esta ilegalidad no es provocada por la ausencia del acto de consulta, sino por la omisión de requerimiento en la que incurre el instructor. En otras palabras, esta causa de ilegalidad del procedimiento no es atribuible al acto de consulta.

Por otro lado, si el requerimiento se realiza y, a pesar de ello, el consultor no evacúa oportunamente el acto de consulta, deben considerarse dos escenarios alternativos: que la información solicitada sea necesaria para la

decisión de fondo y que la información solicitada no lo sea.

Si la información no evacuada fuese innecesaria para la decisión de fondo, la legalidad del procedimiento no es afectada por la ausencia del acto consultivo, pues se permite al decisor prescindir del acto consultivo no evacuado al fundamentar el acto administrativo definitivo (Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016, p. 486). Este efecto es extensible a los denominados *informes vinculantes*, que son aquellos informes preceptivos a los que la resolución debe adherirse por mandato de la ley. Es así porque, al ser una especie de informes preceptivos, les son aplicables todas las normas procedimentales que regulan a estos[2].

Si la información no evacuada fuese indispensable para la decisión de fondo, la ausencia del acto consultivo afectaría la legalidad de la resolución, incluso si el informe omitido fuese potestativo (García Luengo, 2016, p. 168). Sin embargo, la ausencia de un acto consultivo indispensable no podría ser un defecto atribuible al acto de consulta inexistente, pues tener un defecto implica existir. Si la decisión definitiva no considera un dato indispensable, tal defecto podría estar bajo el dominio del procedimiento, sino de la motivación y, en consecuencia, se trata de un vicio que está fuera de los límites temáticos de esta investigación.

Otro supuesto pertinente es que el acto consultivo sea vicioso, es decir, que incumpla con algún requisito establecido en la Ley. Lamentablemente, no se han encontrado menciones a este supuesto en los documentos consultados. A continuación, se propone una solución.

Si el propósito de un acto consultivo es que su contenido sea considerado por el decisor, su validez debería implicar que este sea incorporado al expediente. Conviene recordar que la validez de un acto no necesariamente significa que este no tenga vicios, sino que ninguno de sus vicios es lo suficientemente severo como para privarle de eficacia. Corresponde al instructor juzgar la validez de los actos consultivos y, en consecuencia, si alguno estuviese severamente viciado, el instructor no debería admitirlo en el expediente. Si un acto consultivo afectado por un vicio trascendental fuese incorporado al expediente, el procedimiento administrativo estaría viciado, sin embargo, la causa de esta ilegalidad no sería el vicio en el informe, pues el castigo para estas infracciones se limita a que el acto consultivo afectado no sea admitido en el expediente, sino un vicio en el acto de trámite que admite el informe vicioso.

Alternativamente, incluso si se considera que el acto consultivo severamente viciado no debería excluirse del expediente, sus vicios no implicarían la ilegalidad del procedimiento administrativo. La única posibilidad de que tales vicios afecten la legalidad del acto administrativo definitivo ocurriría si el decisor permite que el acto consultivo viciado influya en su decisión y, en tal escenario, la irregularidad no estaría bajo el dominio del procedimiento administrativo, sino bajo el dominio de la motivación.

En síntesis, ni siquiera el vicio más severo de un acto consultivo podría afectar la legalidad del procedimiento administrativo. En consecuencia, los actos consultivos quedan excluidos de esta investigación.

2.2.2. ACTOS QUE EMANAN DEL ÓRGANO QUE TIENE A SU CARGO EL PROCEDIMIENTO

Los únicos actos procesales cuyos defectos podrían afectar la legalidad del procedimiento administrativo son aquellos que emanan del órgano instructor.

La revisión de literatura no arrojó ninguna denominación exclusiva para esta especie de actos procesales, sin embargo, la mayoría de las veces en las que los autores consultados usaron el término *acto de trámite* se referían a un acto procesal emanado del órgano que tenía a su cargo el procedimiento. Esta es la acepción más estricta que se ha revelado para esta designación. Por lo tanto, estos actos serán denominados *actos de trámite en estricto sentido.*

2. Podría argumentarse que prescindir de un informe vinculante no evacuado afecta a la competencia del acto afectado, sin embargo, por aludir a un defecto en la competencia, tal debate excede los límites temáticos de esta investigación.

3. VICIOS EN LOS ACTOS DE TRÁMITE EN ESTRICTO SENTIDO

En este apartado se describirán los vicios que podrían afectar la legalidad de los actos de trámite en estricto sentido.

3.1. LEGALIDAD DE UN ACTO DE TRÁMITE EN ESTRICTO SENTIDO

La legalidad de un acto administrativo está condicionada por el cumplimiento de una serie de requisitos. La doctrina organizó estos requisitos en categorías denominadas *elementos de validez*, aunque, debido a que su incumplimiento no necesariamente acarrea la invalidez del acto afectado, serán nombrados *elementos de legalidad* en adelante. Por ejemplo, que el acto administrativo esté redactado en un idioma oficial y que su texto esté impreso de forma legible son dos de los muchos requisitos que condicionan la legalidad del acto administrativo. Como ambos permiten al administrado comprender el acto administrativo, los doctrinarios vieron conveniente ubicarlos en la misma categoría: requisitos de forma.

Aunque no existe consenso sobre cuáles son estas categorías y qué requisitos corresponden a cada una de ellas, la configuración que alcanzó la mayor cantidad de adeptos sugiere que la legalidad de un acto administrativo está condicionada por las siguientes categorías: forma, procedimiento, causa, objeto, competencia y voluntad.

Lamentablemente, la doctrina no ha prodigado tantos esfuerzos para identificar los requisitos que condicionan la legalidad de los actos de trámite en estricto sentido. A pesar de la escasez de menciones, la revisión de literatura reveló dos posturas opuestas: Tirado (2021) propone juzgar su legalidad bajo los mismos criterios empleados para evaluar a los actos administrativos, lo cual implica que "resultan aplicables las exigencias y requisitos comunes establecidos por la ley respecto de los actos administrativos" (p. 175); en cambio, Pérez (1994) sugiere que "los actos de trámite tienen reglas propias de validez" (p. 361), aunque no propone un catálogo de requisitos alternativo. Por otro lado, Huapaya (2010) reconoce esta brecha de investigación y encarga su esclarecimiento a esfuerzos doctrinales futuros (p. 132).

La adopción de la primera postura, la que sugiere aplicar los mismos elementos de legalidad del acto administrativo sobre los actos de trámite en estricto sentido, traería consigo muchos contraejemplos que demuestran su inadecuación. A nadie se le ocurriría cuestionar la perfección del acto que admite la prueba ofrecida por el administrado solo porque no manifestó su motivación expresamente, mientras que esta omisión sí afectaría la legalidad del acto administrativo ordinario; tampoco se cuestionaría la legalidad de un acto de trámite que solicita un informe potestativo solo porque no fue precedido por un procedimiento, mientras que la ausencia de un procedimiento preliminar sí provocaría dudas sobre la legalidad de una resolución administrativa ordinaria. Estos son solo algunos ejemplos de los muchos que demuestran que la mayoría de los actos de trámite se juzgan con estándares menos exigentes que los actos administrativos.

Existen ciertos elementos de legalidad que parecen tener una aplicabilidad universal. Por ejemplo, cualquier acto emitido por una autoridad incompetente debe ser considerado irregular, sin importar si el acto es definitivo o de trámite.

Por otro lado, algunos requisitos que determinan la legalidad de los actos definitivos no son aplicables a los actos de trámite ordinarios. Por ejemplo, la perfección de la mayoría de los actos de trámite no depende de que su motivación sea expresada, mientras que la mayoría de los actos definitivos son irregulares si no expresan su motivación.

Sin embargo, algunos actos de trámite excepcionales se evalúan usando los mismos criterios que se aplican sobre los actos administrativos. Por ejemplo, el acto de trámite que impone medidas provisionales sobre un administrado es ilegal si no manifiesta su motivación expresamente y también se lo considera imperfecto si no surge como consecuencia de una especie de procedimiento (Gonsálbez, 2018, p. 174).

Puede observarse una variación en el nivel de rigurosidad impuesto a diferentes actos de trámite. Aparentemente, algunos de ellos se examinan con la misma severidad que los actos administrativos y, otros, con estándares menos exigentes.

Otro hallazgo útil es que no existen requisitos de legalidad que se apliquen exclusivamente a los actos de trámite. Todos los requisitos aplicables a los actos de trámite provienen del conjunto de requisitos que determina la legalidad de los actos administrativos definitivos. La única variación es la cantidad de requisitos que deben ser observados. Podría decirse que el nivel de rigurosidad varía según la naturaleza del acto de trámite cuya legalidad se evalúa y que esta rigurosidad se manifiesta en la cantidad de requisitos exigidos. Por ejemplo, el acto de trámite de admisión de prueba puede obviar el requisito de motivación y, en ese sentido, experimenta un nivel de rigurosidad menor que el impuesto al acto de trámite que establece medidas provisionales, que sí debe observar esta exigencia.

Entonces, la diferencia entre los requisitos que determinan la legalidad de los actos definitivos y los requisitos que determinan la legalidad de los actos de trámite no está en su composición, sino en su cobertura. Algunos requisitos, como la competencia, son de aplicación universal; mientras que otros, como la motivación o el procedimiento, se aplican solo a algunos actos de trámite.

3.2. ELEMENTOS DE LEGALIDAD APLICABLES A LOS ACTOS DE TRÁMITE

En este apartado, los elementos que condicionan la legalidad de los actos de trámite en estricto sentido se desarrollan en secciones independientes. Cada una de ellas procura revelar la cobertura del elemento de legalidad, es decir, identificar los actos de trámite en estricto sentido que deben cumplir sus exigencias.

3.2.1. COMPETENCIA

Siempre que los documentos consultados se refirieron al autor de un acto de trámite identificaron a un órgano administrativo determinado; es decir, implicaron que el ejercicio de tal facultad por una entidad diferente es un desajuste normativo. Esto supone un reconocimiento tácito de la aplicabilidad del elemento de legalidad *competencia* sobre todos los actos de trámite. Cassagne (2011) lo confirma al decir que "la competencia constituye un requisito esencial que transforma a la validez de los actos y demás actuaciones comprendidas en un procedimiento administrativo" (p. 32).

La revisión de literatura no reveló ninguna circunstancia excepcional que exima a algún acto de trámite del cumplimiento de los requisitos del elemento de legalidad *competencia*; por lo tanto, se asume que son vinculantes para la totalidad de los actos de trámite.

3.2.2. OBJETO

Se han encontrado dos definiciones para este elemento de legalidad: una de ellas establece que el objeto de un acto administrativo es el efecto jurídico que provoca (Ponce Rivera & Muñoz Ccuro, 2019, p. 206; Todaro Murgas et al., 2020, p. 110), por ejemplo, el objeto de una resolución determinativa de tributos es el deber del sujeto pasivo de pagar la deuda tributaria; la segunda define objeto como el efecto práctico del acto administrativo, es decir, extiende su alcance para que abarque resultados que no son precisamente efectos jurídicos, como las certificaciones, consultas u opiniones (Garrido, 1955, p. 39; Marienhoff, 1982, p. 94).

La adopción de la primera definición implicaría afirmar que la mayoría de los actos de trámite carecen de objeto, pues éstos no suelen imponer efectos jurídicos. Por ejemplo, el resultado del acto de trámite que admite prueba documental ofrecida por el particular no es la creación, modificación o extinción de una relación, situación o norma jurídica, sino que tal prueba sea adherida al expediente. Solo la acepción extensiva de objeto es aplicable a todos los actos de trámite y, en consecuencia, para efectos de esta investigación, se define objeto como el efecto práctico alcanzado por el acto de trámite, independientemente de si tal efecto es un efecto jurídico propiamente dicho.

Considerando la acepción adoptada, existirá un vicio atribuible al objeto cuando el efecto determinado por el acto de trámite difiera de aquel establecido por la norma.

En general, parece imposible concebir un acto de trámite que no tenga algún efecto jurídico o práctico; por lo tanto, se propone que los requisitos bajo el elemento de legalidad *objeto* sean aplicables a la totalidad de los actos de trámite en estricto sentido.

3.2.3. VOLUNTAD

No existe un consenso doctrinal sobre la voluntad como elemento de legalidad del acto administrativo. Algunos autores sugieren que es una especie de supra-elemento, cuyo cumplimiento implica la adherencia del acto administrativo a todos los demás elementos de legalidad (Cassagne, 2002, p. 1969; Garrido, 1955, pp. 29–30; Marienhoff, 1982, p. 200). En otras palabras, este primer grupo de autores considera que la voluntad se satisface con el cumplimiento de todos los requisitos que hayan sido clasificados en algún otro elemento de legalidad y que no tiene un dominio independiente. Por otro lado, un segundo grupo de autores reconoce a la voluntad como un elemento de legalidad independiente y ubica bajo su dominio exclusivo aquellos requisitos destinados a evitar vicios en la voluntad del funcionario (error, dolo y violencia) (Carretero, 1969, p. 141).

Supóngase que el ganador legítimo de un concurso de méritos pretendió asegurar su investidura sobornando al funcionario encargado de tabular las postulaciones. La legalidad de esta designación depende de la teoría de la *voluntad* empleada por el evaluador. Si se adopta la primera postura, aquella que considera que el cumplimiento de los requerimientos estrictamente normativos basta para satisfacer el elemento de legalidad *voluntad*, la designación no podría ser invalidada por el soborno, pues, en tal caso, "puede concebirse sin repugnancia que un funcionario que actúa dolosamente en el ejercicio de sus funciones produzca actos administrativos válidos" (Garrido, 1955, p. 30); en cambio, si se adopta la segunda postura, aquella que castiga el error, dolo y violencia que podrían afectar la decisión del funcionario, el soborno supondría un vicio en la voluntad del funcionario que sería capaz de invalidar la designación, a pesar de que esta ha cumplido con todos los requisitos estrictamente normativos.

Para fines de esta investigación, se adopta la segunda postura, pues permite atajar vicios de la voluntad que no hayan sido cubiertos por otros elementos de legalidad.

En lo que respecta a los actos de trámite, es perfectamente posible que un instructor deshonesto emita actos de trámite dilatorios que cumplan todos los requisitos estrictamente normativos, pero que estén motivados principalmente por una animadversión contra el administrado. Sería adecuado que los ordenamientos normativos contengan instrumentos que permitan a los administrados defenderse de estas arbitrariedades. Por lo tanto, resulta conveniente que los requisitos bajo el dominio de la voluntad sean exigidos a todos los actos de trámite en estricto sentido.

3.2.4. CAUSA

Aunque la concepción de causa de un acto administrativo ha experimentado múltiples modificaciones a lo largo de la historia (Carretero, 1969, pp. 128–137), los autores contemporáneos parecen haber alcanzado un consenso sobre su definición. Actualmente, la *causa* de un acto administrativo son las circunstancias de hecho o de derecho que justifican su emisión.

La *causa*, como elemento de legalidad, está compuesta por todos los requisitos cuyo cumplimiento garantiza que el acto emergió de una previsión legal y no del arbitrio del administrador; en otras palabras, estos requisitos derivan del principio de legalidad. Siendo que el principio de legalidad gobierna toda la actividad administrativa, debe deducirse que el elemento de legalidad *causa* también es aplicable a los actos de trámite en estricto sentido.

La fuente de la causa varía dependiendo del tipo de facultad que esté ejercitando el autor del acto: las causas que justifican el ejercicio de facultades regladas están determinadas en la norma, es decir, el administrador se limita a verificar el cumplimiento del supuesto normativo y, en caso de haberlo verificado, disponer el efecto previsto por la ley; en cambio, las causas que justifican el ejercicio de facultades discrecionales no están determinadas en la norma, pues el legislador delega al administrador la tarea de evaluar qué circunstancias ameritan disponer el efecto previsto por la ley.

Las causas que justifican la emisión de actos de trámite en estricto sentido también pueden dividirse en estas dos variedades: algunas de ellas están determinadas por la norma y otras dependen de la discreción del administrador. Un acto de trámite representativo del primer grupo es la admisión de prueba, ya que está causado por un supuesto fáctico expresamente determinado por la norma (el ofrecimiento de la prueba por

parte del administrado). Un acto de trámite representativo del segundo grupo sería la solicitud de un informe potestativo, pues su emisión depende de la discreción del administrador.

Los requisitos bajo el dominio del elemento de legalidad *causa* varían dependiendo del tipo de facultad que esté ejerciendo el emisor: si el acto emerge de una facultad reglada, no es suficiente con estar convencido de la veracidad de los hechos alegados, sino que, además, es necesario establecer que estos hechos están subsumidos en los supuestos normativos; en cambio, si el acto emerge de una facultad discrecional, además de confiar en la veracidad de los hechos, debe existir convicción sobre la conveniencia y oportunidad del efecto provocado.

En síntesis, el elemento de legalidad *causa* es aplicable a todos los actos de trámite en estricto sentido; sin embargo, los requisitos que suponen su cumplimiento varían dependiendo del tipo de facultad que esté ejercitando el emisor.

3.2.5. PROCEDIMIENTO SECUNDARIO

Algunos actos de trámite en estricto sentido son el resultado de procedimientos propios, diferentes del procedimiento que concluye con el acto terminal. Considérese, como ejemplo, un embargo impuesto sobre los bienes de un administrado. Esta medida provisional es precedida por una serie de actos conducentes a su emisión. En estos casos, existe un procedimiento secundario, aquel destinado a emitir el acto de trámite, que está anidado dentro de un procedimiento primario, aquel que concluye con la emisión del acto administrativo definitivo (Gonsálbez, 2018, p. 59). Naturalmente, un vicio en este procedimiento secundario afectaría la legalidad del acto de trámite que produce.

La escasez de menciones al procedimiento secundario dificulta determinar qué actos de trámite deben adherirse a los requerimientos bajo su dominio. La revisión de literatura apenas alcanzó para revelar la naturaleza excepcional del procedimiento secundario, es decir, reveló que su aplicabilidad se limita a algunos actos de trámite (Gonsálbez, 2018, p. 59; González, 1966, p. 27).

Aparentemente, los informes, dictámenes, propuestas, la instauración de medidas provisionales, las autorizaciones emitidas por entidades de mayor jerarquía, los trámites de audiencia e información pública y los actos emitidos por entidades colegiadas son ejemplos de actos de trámite precedidos por procedimientos secundarios.

La característica común de todos estos actos de trámite es que derivan de actos subordinados; es decir, de actos cuyo propósito principal es prepararlos. Por ejemplo, un informe emitido por una entidad colegiada debe estar necesariamente precedido por una solicitud del instructor y una convocatoria; el acta de una información pública, por una convocatoria pública y un acto de instalación de audiencia; la audiencia, por un anuncio notificado a los interesados legítimos, entre otros.

En este sentido, lo que define a los actos de trámite que deben ajustarse a los requisitos del procedimiento secundario es haber sido precedidos por actos subordinados. De ahí que resulte pertinente analizar si los defectos en estos actos pueden llegar a afectar la legalidad del acto de trámite al que conducen.

Como se señaló anteriormente, los componentes de un procedimiento pueden clasificarse según su origen en actos emanados de los particulares y actos expedidos por la Administración. Esta clasificación también es aplicable a los actos subordinados. Así, un procedimiento secundario orientado a la imposición de medidas provisionales podría contener ambos tipos de actos: por una parte, la presentación de un certificado que acredite la vinculación laboral del administrado, que constituye un acto subordinado emanado de un particular; y, por otra, el acto mediante el cual la Administración admite dicha prueba, que corresponde a un acto subordinado de carácter administrativo.

Al igual que en los procedimientos primarios —y por las mismas razones—, la omisión o la emisión defectuosa de un acto subordinado proveniente de un particular no afecta la legalidad del procedimiento secundario. En consecuencia, su perfección queda fuera del ámbito de análisis de esta investigación.

Entre los actos subordinados expedidos por la Administración cabe distinguir aquellos emanados de órganos consultivos y los que

provienen de órganos que ejercen una función directiva dentro del procedimiento. Por ejemplo, en el marco de un procedimiento de imposición de medidas provisionales, si el instructor solicita a la entidad registral un informe sobre los bienes inmuebles a nombre del administrado, dicho informe constituiría un acto subordinado de carácter consultivo.

Como ocurre en los procedimientos primarios, y por los mismos motivos, los actos subordinados consultivos no podrían afectar la legalidad de un procedimiento secundario y, en consecuencia, también son excluidos de esta investigación.

Los únicos actos subordinados cuyos defectos podrían viciar al procedimiento secundario son los emitidos por un órgano administrativo en ejercicio de un rol de dirección del procedimiento. En adelante, estos componentes del procedimiento serán denominados *actos subordinados en estricto sentido*.

Como los actos subordinados en estricto sentido son una especie de actos de trámite en estricto sentido, su legalidad está condicionada por los mismos requisitos. Por lo tanto, si un acto subordinado en estricto sentido incumple alguno de los requisitos propuestos al final de este trabajo, tal defecto también afectaría la legalidad del procedimiento secundario y, en consecuencia, la legalidad del acto de trámite producido por tal procedimiento.

Otra clasificación del procedimiento primario que conviene aplicar sobre el procedimiento secundario es aquella que distingue a los procedimientos rígidos de los procedimientos flexibles. Un procedimiento rígido es aquel en el que la norma dispone "en qué orden y en qué momento han de realizarse todos y cada uno de los trámites que [lo] integran" (González, 1981, p. 416), mientras que en un procedimiento flexible la composición y orden de los actos de trámite son dejados a discreción del instructor.

Es posible concebir procedimientos secundarios rígidos y flexibles. Por ejemplo, la imposición válida de medidas provisionales suele estar condicionada a la instalación de una audiencia con los posibles afectados. La omisión de esta audiencia supondría un alejamiento del cauce rígido establecido por la ley y, en consecuencia, afectaría la legalidad del procedimiento secundario. La ilegalidad del procedimiento secundario rígido, a su vez, podría implicar la invalidez del acto de trámite que impone las medidas provisionales. Entonces, otro defecto atribuible al procedimiento secundario es que se omita un acto subordinado de ejecución obligatoria, o que este sea emitido en un orden diferente al dispuesto por la norma.

En síntesis, la emisión defectuosa de cualquier acto subordinado en estricto sentido, y la omisión o emisión desordenada de un acto subordinado preceptivo son vicios atribuibles al procedimiento secundario y los requisitos que rigen tal procedimiento son aplicables a todos los actos de trámite que estén precedidos por actos subordinados.

3.2.6. PLAZO

En esta sección se analizará en qué categoría de defectos debe ubicarse la emisión extemporánea de un acto de trámite en estricto sentido. Si el acto de trámite debe ser precedido por un procedimiento secundario cuya sustanciación está sujeta a un límite temporal, su emisión fuera de dicho plazo constituye un vicio propio del procedimiento administrativo secundario. Por ejemplo, la legalidad del trámite de información pública depende de que se otorgue un plazo razonable para la recepción de opiniones. Si la Administración concluye la información pública antes de que finalice ese plazo, el acto de trámite resultante estaría afectado por un defecto en su procedimiento secundario (Picón Arranz, 2022, p. 426).

Existen también actos de trámite que, aunque no estén precedidos por actos subordinados en sentido estricto, deben emitirse dentro de un plazo fijado por la norma. Así ocurre, por ejemplo, con la admisión o el rechazo de la prueba ofrecida por el administrado. En este caso, el acto de admisión o rechazo no estaría precedido por un conjunto de actos subordinados, sino únicamente por el ofrecimiento de prueba. Un pronunciamiento posterior al plazo legalmente establecido configuraría un defecto en el acto de trámite correspondiente.

Como se indicó, el procedimiento secundario está compuesto por una serie de actos subordinados encaminados a la emisión de un acto de trámite principal. Se reconoce la existencia

de estos componentes a partir de la finalidad que cumplen. Por ejemplo, el procedimiento secundario que desemboca en la imposición de medidas preventivas se integra por diversos actos subordinados orientados precisamente a verificar la pertinencia y legalidad de imponer tales medidas.

En el caso del administrado que ofrece prueba, su finalidad es que esta sea incorporada al expediente. En tal sentido, puede sostenerse que el ofrecimiento de prueba se encuentra subordinado al acto de admisión o rechazo y constituye, por lo tanto, el único componente del procedimiento secundario destinado a ese fin. Reconocido el ofrecimiento de prueba como acto subordinado, el plazo conferido al instructor para decidir sobre su admisión o rechazo delimita temporalmente dicho procedimiento secundario. En consecuencia, la emisión extemporánea del acto de trámite de admisión o rechazo constituye un vicio atribuible al procedimiento secundario.

En síntesis, la emisión extemporánea de actos de trámite en estricto sentido debe añadirse al catálogo de vicios atribuibles al procedimiento secundario.

3.2.7. FORMA

Los requisitos bajo el dominio del elemento de legalidad *forma* pueden dividirse en dos grupos: requisitos del soporte, que regulan el modo de manifestar externamente el acto de trámite, y requisitos de publicidad, que regulan la forma de exponer el soporte a "los sentidos del destinatario" (Rojas-Barrientos, 2023, p. 327).

Es conveniente advertir que, a diferencia de los requisitos de soporte, no existe un consenso sobre la pertenencia de los requisitos de publicación al elemento de legalidad *forma.* Algunos autores consideran que estos requisitos no condicionan la validez, sino la eficacia de los actos (Cassagne, 2002, p. 117; Durán, 2017, p. 148; Maqueda, 2010, p. 472; Marienhoff, 1982, p. 120; Muñoz-Chacón, 2008, pp. 299–300; Ortega Ruiz, 2018, pp. 30–31; Rodríguez-Arana & Sendín García, 2009, p. 24; M. E. Sánchez, 2015, pp. 130–131); otros, que deben ser ubicados bajo el dominio del elemento de legalidad *procedimiento* (Rincón Suescún, 2016, p. 32; Tafur, 1984, pp. 188–190; Vallejo Mejía, 1984, p. 251). Sin embargo, se encontró más persuasiva la postura que adscribe los requisitos de publicación al elemento de legalidad *forma* (Garrido, 1955, pp. 79–80; Gordillo, 2012, p. 30; Robalino-Orellana, 2009, p. 360), pues la finalidad de la forma es que el administrado comprenda el contenido del acto y la comprensión no sería posible si este no es expuesto a al soporte del acto, que es justamente de lo que se ocupan los requisitos de publicación.

En lo que respecta al soporte, por regla general, los actos de trámite en estricto sentido deben exteriorizarse por escrito y quedar documentados en papel o electrónicamente. Esto se debe a que el control de legalidad del acto administrativo depende, en parte, de la habilidad de los administrados de juzgar el apego del procedimiento administrativo a las previsiones normativas. Esto no sería posible si la secuencia de actos de trámite que componen el procedimiento no se conservara en un registro consultable. El nombre de este registro es expediente y consiste en un conjunto de datos que están codificados en lenguaje escrito y soportados en papel o digitalmente (Aedo, 2003, p. 66; Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016, p. 420; Marienhoff, 1982, p. 120). Naturalmente, como componentes del expediente, los actos de trámite en estricto sentido deben adoptar el mismo formato.

La revisión de literatura arrojó una sola excepción a esta regla. Según Cassagne (2002), la Administración puede permitir a los administrados ver el expediente "sin necesidad de resolución expresa" (p. 563), en otras palabras, no es necesario que tal permiso sea expresado por escrito o que quede inscrito en el expediente.

Continuando con los requisitos atribuibles al soporte, conviene mencionar uno que se aplica únicamente a los actos de trámite que registran lo ocurrido en audiencias, inspecciones y otros eventos cuya inscripción en el expediente requiere la asistencia de personal administrativo: el deber de representar con fidelidad lo acontecido. El incumplimiento de este requisito devendría en un vicio en la forma del acto de trámite infiel que provocaría la ilegalidad del procedimiento y, posiblemente, la invalidez del acto administrativo.

Otra cuestión bajo el dominio del soporte es la selección de datos que deben consignarse. La revisión de literatura reveló un debate sobre la necesidad de expresar la motivación en los actos de trámite en estricto sentido. Mientras una

posición opina que, por regla general, estos deben expresar sus motivaciones (Pérez, 2008, p. 200), otros sostienen que la motivación debe figurar únicamente en los actos de trámite de mayor trascendencia (Benavides, 2020, p. 722; Rojas & Linares, 2020, p. 174).

Considerando que la mayoría de los actos de trámite en estricto sentido no expresan sus motivaciones, resulta más persuasiva la postura que restringe el requisito de expresar la motivación a los actos de trámite de mayor trascendencia. Por lo tanto, es necesario identificar las características que determinan qué actos se consideran lo suficientemente trascendentes como para que sus motivaciones sean requeridas.

La revisión de literatura mostró que la exigencia de motivación abarca a los actos de trámite que produzcan alguno de los siguientes efectos: a) denegación de alguna solicitud del administrado (Benavides, 2020, p. 722; Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016, p. 488; Pérez-Olleros, 1999, p. 278; Rojas & Linares, 2020, p. 174; Santofimio, 2017, p. 251); b) la iniciación de un procedimiento sancionador (Tirado, 2021, p. 178; Vignolo, 2011, p. 270); c) apertura o modificación de un plazo (Becerra et al., 2018, p. 171; Sendín García, 2010, p. 174; Tirado, 2021, p. 177); d) apartamiento de un precedente administrativo o de la opinión de un órgano consultivo (Rodríguez-Arana & Sendín García, 2009, p. 35); y e) incidencia en los derechos o intereses del administrado, que comprende aquellos actos que dejen al administrado en estado de indefensión (López & Soriano, 2021, p. 138; Tirado, 2021, p. 175).

En lo que respecta a los requisitos de publicidad, los autores consultados coinciden en que su exigibilidad es excepcional (Aedo, 2003, p. 76; Álvarez & Arias, 2020, p. 130; Rodríguez-Arana & Sendín García, 2009, p. 102).

En la revisión de literatura se recogieron los siguientes ejemplos de actos de trámite que, por su naturaleza, deben ser notificados: a) el inicio del procedimiento (Gonsálbez, 2018, pp. 73–74; Oelckers Camus, 1999, p. 273; Santofimio, 2017, p. 245; Tirado, 2021, p. 174); b) la ampliación de un plazo procedimental (L. Sánchez & Valverde, 2019, p. 90; Sendín García, 2010, p. 174); c) el inicio del trámite de audiencia (Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016, p. 493); d) la apertura de un plazo de prueba (Oelckers Camus, 1999, p. 274); e) los que invitan o instruyen a comparecencia personal (Oelckers Camus, 1999, p. 274; Rodríguez, 1988, pp. 24–25); f) los que afecten los derechos o los intereses de los administrados (Chinchilla, 2016, pp. 96–97; Oelckers Camus, 1999, p. 274).

Al igual que en la motivación, es posible que normas especiales extiendan la exigencia de publicidad a otros actos de trámite en estricto sentido.

Conviene destacar que las características que determinan la necesidad de motivar un acto de trámite y las que determinan la necesidad de notificarlo convergen en un área muy extensa. Por ejemplo, la ampliación de un plazo procedimental y la iniciación de un procedimiento sancionador son actos que deben ser motivados y notificados. Además de estas convergencias puntuales, el área de solapamiento más importante está poblada por aquellos actos que inciden en los derechos o los intereses de los administrados, que es una característica compartida por ambos grupos. Allí se ubican los actos de trámite que declaren la terminación anormal del procedimiento, aquellos que impongan medidas provisionales, los que impidan a algún interesado seguir participando en un procedimiento selectivo, entre otros.

Como es imposible anticipar todos los escenarios que justificarían la motivación y notificación de un acto de trámite en estricto sentido, se establece una condición indeterminada capaz de atajar todas las circunstancias imprevistas por normas específicas. Esta condición indeterminada es, justamente, la capacidad de incidir en los derechos o intereses de los administrados.

En síntesis, se atribuyen al elemento de legalidad *forma* todos los requisitos relativos al soporte y a la publicación de los actos de trámite en estricto sentido. Al igual que los actos administrativos, los actos de trámite en estricto sentido deben ser manifestados por escrito y soportados en papel o digitalmente, con excepción de aquellos que permitan a un interesado legítimo revisar el expediente y otros eximidos por una norma específica. A diferencia de los actos administrativos ordinarios, los actos de trámite en estricto sentido no deben ser motivados o notificados, a menos que una norma específica lo

determine o incidan en los derechos o intereses de los administrados. Adicionalmente, los actos de trámite en estricto sentido que registren lo acontecido en una audiencia deben representar lo ocurrido con fidelidad.

4. PROPUESTA

Como resultado integrador de la revisión de literatura practicada, se propone un listado de requisitos que condicionan la legalidad de los actos de trámite en estricto sentido.

Tabla 2. *Requisitos en los actos de trámite en estricto sentido*

ELEMENTO DE LEGALIDAD	REQUISITO	ACTOS DE TRÁMITE EN ESTRICTO SENTIDO ALCANZADOS
Competencia	El acto fue emitido por una autoridad competente	Todos
Objeto	El efecto jurídico o práctico del acto se adecúa al previsto por la norma.	Todos
Voluntad	La voluntad del agente no se encontraba cohibida a momento de emitir el acto	Todos
Causa	Se verifican los supuestos fácticos o jurídicos que condicionan la emisión del acto	Reglados
	Se verifica la conveniencia u oportunidad de emitir el acto	Discrecionales
Procedimiento secundario	Ninguno de los actos subordinados en estricto sentido es defectuoso	Aquellos que deriven de actos subordinados
	Se emitieron todos los actos subordinados preceptivos	
	Los actos que componen el procedimiento secundario se desarrollaron en el orden establecido por la norma	
	El acto fue emitido dentro del plazo establecido para el procedimiento secundario	Aquellos que deriven de un procedimiento secundario sujeto a un plazo
Forma	El acto fue expresado por escrito en un soporte físico o digital	Todos con excepción del que permite al administrado revisar el expediente
	Los datos registrados representan lo acontecido con fidelidad	Actos que registren lo acontecido en eventos cuya inscripción en el expediente requiere la asistencia de personal administrativo
	La motivación es expresada y resulta suficiente	Aquellos que incidan en derechos o intereses, o los que deban ser motivados debido a una norma específica
	El acto fue notificado o publicado en apego a las exigencias normativas	Aquellos que incidan en derechos o intereses, o los que deban ser notificados o publicados debido a una norma específica

Nota: Elaboración propia

CONCLUSIÓN

Quien controla la validez de un acto administrativo debe evaluar su procedimiento formativo mediante dos juicios independientes y sucesivos: en el primero, denominado juicio de ilegalidad, se evalúa la adecuación del procedimiento a las normas que regulan su desarrollo; en el segundo, denominado juicio de validez, se sopesa la gravedad de las inadecuaciones identificadas para determinar si alguna amerita la invalidación del acto.

La doctrina hispanoamericana contemporánea ha generado herramientas que ayudan al evaluador a efectuar el juicio de validez, sin embargo, no le ha brindado el mismo nivel de asistencia para efectuar el juicio de ilegalidad.

Este trabajo disminuye esa brecha ofreciendo al evaluador un instrumento que facilita el juicio de ilegalidad para una porción significativa de vicios atribuibles al procedimiento: aquellos que deriven de alguna de las actuaciones que lo componen.

La revisión de literatura reveló que las únicas actuaciones cuyos vicios podrían afectar la legalidad del procedimiento administrativo son aquellas que emanan del órgano administrativo que tiene a su cargo la dirección del procedimiento. Estas actuaciones fueron denominadas actos de trámite en estricto sentido.

Los requisitos que determinan la legalidad de un acto de trámite en estricto sentido provienen del mismo listado de requisitos que condicionan la legalidad de los actos administrativos, sin embargo, la cantidad de requisitos que debe cumplir un acto de trámite en estricto sentido varía según algunas de sus características.

La parte propositiva de esta investigación revela cuáles son las características del acto de trámite en estricto sentido que determinan la exigibilidad de cada uno de los requisitos de legalidad; es decir, ayuda al evaluador con una parte importante del juicio de ilegalidad del procedimiento administrativo: aquella que evalúa la legalidad de las actuaciones que lo componen.

Aunque el instrumento ofrecido abarca una cantidad significativa de vicios procedimentales, se sugiere que investigaciones futuras lo complementen analizando los requisitos de legalidad que han quedado fuera de su cobertura, como la elección del procedimiento adecuado o los requisitos que condicionan la perfección del expediente.

Igualmente, como el método seleccionado solo permite observar el objeto de estudio desde una panorámica hispanoamericana, se sugiere a futuros investigadores evaluar la validez y confiabilidad del instrumento propuesto con sus ordenamientos locales. Para ello, se sugiere que empleen el instrumento sobre una muestra representativa de jurisprudencia local relevante.

REFERENCIAS

- Aedo, O. (2003). Ley de base del procedimiento administrativo (Ley No 19.880 de 2003). *Revista de Derecho, Criminología y Ciencias Penales, 5*, 65–97. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6463249.pdf
- Alessi, R. (1970). *Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo I* (3a ed.). Barcelona: Bosch.
- Álvarez, V., & Arias, F. (2020). *Lecciones sobre el acto administrativo y sobre el procedimiento administrativo.* Cáceres: Universidad de Extremadura. https://dehesa.unex.es/handle/10662/11130
- Becerra, E., Olmeda, M., & García, R. (2018). Fases del procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de créditos fiscales en México, sus fines y alcances. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, 5*(2),

167–183. https://www.redalyc.org/journal/6559/655968565001/655968565001.pdf
- Beladíez Rojo, M. (1994). *Validez y eficacia de los actos administrativos*. Madrid; Marcial Pons.
- Benavides, V. (2020). Pruebas en el procedimiento administrativo general. In J. Rodríguez-Arana, C. Delpiazzo, H. Mejía, & M. Rodríguez (Eds.), *Foro Iberoamericano de derecho administrativo XIX* (pp. 47–65). San Salvador: Corte Suprema de Justicia, Departamento de Publicaciones.
- Carretero, A. (1969). Causa, motivo y fin del acto administrativo. *Revista de Administración Pública, 58*, 127–148.
- Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo. Tomo II* (7a ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Cassagne, J. C. (2011). La transformación del procedimiento y la LNPA (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos). *Derecho PUCP, 67*, 29–45. https://doi.org/10.18800/DERECHOPUCP.201102.001
- Chinchilla, J. (2016). Validez y eficacia. Avances y retrocesos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Cuadernos de Derecho Local, 41*, 89–121. http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1733/05_SUAREZ_P70_P91_QDL_42.pdf?sequence=1
- Danós, J. (2007). La Impugnación de los Actos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja. *Derecho & Sociedad, 28*, 267–271.
- Durán, A. (2017). Revocación de oficio de un acto administrativo nulo creador de derechos cuyo vicio era conocido por el beneficiario. *Revista de Derecho Público, 26*(52), 139–157.
- Fernández Rodríguez, T.-R. (1969). Los vicios de orden público y la teoría de las nulidades en el Derecho administrativo. *Revista de Administración Pública, 58*, 49–126. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111573
- Gamero Casado, E., & Fernández Ramos, Severiano. (2016). *Manual básico de derecho administrativo* (13a ed.). Madrid: Tecnos.
- García Luengo, J. (2016). *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo. Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015.* Madrid: Iustel.
- Garrido, F. (1955). Los motivos de impugnación del acto administrativo. *Revista de Administración Pública, 17*, 11–87.
- Gonsálbez, H. (2018). El deber de la administración pública de resolver el procedimiento administrativo: ¿Nueva regulación española en la Ley 39/2015 del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas? *Revista de Derecho Público, 88*, 57–91. https://doi.org/10.5354/0719-5249.2018.50841
- González, F. (1966). Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo. *Documentación Administrativa, 98*, 11–40. https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/2715/2770
- González, F. (1981). Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos. *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica, 211*, 407–454. https://doi.org/10.24965/reala.vi211.8230
- Gordillo, A. (2012). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Tomo 5*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo5/tomo5.pdf
- Helfmann, C., & Gómez, R. F. (2021). Procedimiento administrativo electrónico: Expediente y notificaciones. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología, 10*(2), 11–42. https://doi.org/10.5354/0719-2584.2021.63711
- Huapaya, R. (2010). Propuesta de una nueva interpretación del concepto de Acto Administrativo contenido en la Ley de

Procedimiento Administrativo General. *Revista de Derecho Administrativo, 9*, 115–133.

- Loo Gutiérrez, M. (2017). El significado del procedimiento administrativo *. *Revista Derecho Del Estado, 38*, 155–175. https://doi.org/10.18601/01229893.N38.06
- López, M., & Soriano, P. (2021). Un comentario a propósito del art. 68. 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y de la sentencia de casación de la sala tercera del tribunal supremo núm. 954/2021, de 1 de julio. *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica, 16*, 134–149. https://doi.org/10.24965/REALA.I16.10990
- Maqueda, S. (2010). El sentido de los elementos del acto administrativo. *Díkaion, 19*(2), 467–487. https://doi.org/10.5294/DIKA.2010.19.2.9
- Marienhoff, M. S. (1982). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II* (1a. ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Míguez, L. (2011). El principio de objetividad en el procedimiento administrativo. *Revista Documentación Administrativa, 289*, 99–127. https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10071
- Muñoz-Chacón, F. (2008). Los estados procedimentales del acto administrativo. *Acta Académica, 42*, 295–302. http://revista.uaca.ac.cr/index.php/actas/article/view/488
- Oelckers Camus, O. (1999). El derecho a la defensa del interesado en el procedimiento administrativo. especial referencia al proyecto de ley sobre bases de los procedimientos administrativos. *Revista de Derecho de La Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 20,* 271–281. http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewFile/441/414
- Ortega Ruiz, L. G. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos.* Bogotá: Universidad Católica de Colombia. https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/23516
- Pérez, M. (1994). La necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo en México. *Alegatos, 28*, 359–372. http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1185
- Pérez, M. (2008). El recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo bajo el prisma de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. *Revista Del Instituto de La Judicatura Federal, 25*, 191–234. https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/25/r25_11.pdf
- Pérez-Olleros, F. (1999). Modificación de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Boletín Del Ministerio de Justicia, 1839*, 271–280. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/78629.pdf
- Picard de Orsini, M., & Useche, J. (2007). El debido proceso constitucional y el procedimiento administrativo sancionatorio. *Anuario Del Instituto de Derecho Comparado, 30,* 127–178. http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/ANUARIODCUC/30/ANUARIODCUC_2007_30_123-178.pdf
- Picón Arranz, A. (2022). *Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo. Configuración Legal y aplicación práctica.* Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Ponce Rivera, C. A., & Muñoz Ccuro, F. E. (2019). La nulidad del acto administrativo en la legislación administrativa general. *Lex-Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 16*(22), 195–224. https://doi.org/10.21503/lex.v16i22.1655
- Rincón Suescún, G. S. (2016). Teoría sobre la acción de inexistencia del acto administrativo que ha nacido a la vida jurídica por error de la administración y que causa un grave perjuicio. *Derecho y Realidad, 14*(27), 19–38.

https://doi.org/10.19053/16923936.v14.n27.2016.7823

- Robalino-Orellana, J. (2009). El acto administrativo. Una visión ecuatoriana. In J. Rodríguez-Arana Muñoz, V. L. Benavides Pinilla, J. E. Sheffer Tuñón, & M. Á. Sendín García (Eds.), *VIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo* (pp. 347–367). Florida: Digital Publishing of Florida. http://up-rid2.up.ac.pa:8080/xmlui/handle/123456789/1277
- Rodríguez, N. (1988). *Notas sobre el procedimiento administrativo en Venezuela.* Caracas: Imprenta Universitaria (Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas). http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/71/rucv_1988_71_11-105.pdf
- Rodríguez-Arana, J., & Sendín García, M. Á. (2009). *Derecho Administrativo Español. Tomo II* (1a ed.). La Coruña: Netbiblo. https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/11911
- Rojas, P., & Linares, M. (2020). La contravención de las disposiciones del procedimiento sancionador en materia de contrataciones del estado al régimen común del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo. *Derecho & Sociedad, 54*, 167–179. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22441
- Rojas-Barrientos, S. (2023). Sistematización de los defectos en la forma del acto administrativo: revisión de literatura integrativa. *Derecho PUCP, 90*, 315–355. https://doi.org/10.18800/DERECHOPUCP.202301.009
- Royo-Villanova, S. (1949). El Procedimiento administrativo como garantía jurídica. *Revista de Estudios Políticos*, 28(48), 55–119.
- Sánchez, L., & Valverde, G. (2019). Naturaleza jurídica, competencia administrativa e impugnación del acto de ampliación de la caducidad a partir de los preceptos contenidos en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. In CICAJ-DAD (Ed.), *Anuario de Investigación del CICAJ 2018-2019* (1a ed., pp. 73–100). Lima: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica. https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169960
- Sánchez, M. E. (2015). *Eficacia y validez del acto administrativo electrónico: Una perspectiva en el derecho comparado de Colombia y España.* Bogotá: Universidad Católica de Colombia. https://books.google.es/books?id=NAT2DwAAQBAJ
- Santofimio, J. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo* (1a ed.). Bogotá: Universidad de Externado de Colombia. https://doi.org/10.2307/j.ctv18mspcq
- Sendín García, M. Á. (2010). El tiempo en el procedimiento administrativo español. *Revista de Derecho Administrativo, 9,* 159–175. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13711
- Tafur, A. (1984). El concepto de acto administrativo en el nuevo código. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 65*, 179–196. https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/5290
- Tardío Pato, J. A. (2005). Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo. *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica, 298–299*, 11–53. https://www.redalyc.org/pdf/5764/576461189006.pdf
- Tirado, J. A. (2021). Notas sobre el acto de inicio del procedimiento administrativo sancionador. *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica, 16,* 173–189. https://doi.org/10.24965/reala.i16.10979
- Todaro Murgas, Z., Maldonado, D., & Bermejo Galán, J. (2020). Estudio de la motivación de los actos administrativos discrecionales. *Advocatus, 17*(34), 107–122. https://doi.org/10.18041/0124-0102/A.34.6592
- Vallejo Mejía, J. (1984). El acto

administrativo. *Estudios de Derecho, 43,* 220–262.

- Vignolo, O. (2011). El acto de incoación y las esferas jurídicas de los sujetos intervinientes en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP, 67,* 263–283. https://doi.org/10.18800/DERECHOPUCP.201102.013
- Villar Ezcurra, J. L. (1978). Los actos administrativos de trámite: el acto reiterativo y la indefensión del particular. *Revista de Administración Pública, 86*, 335–386.