COLECCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO COMPARADO

LIBARDO RODRÍGUEZ R. (Director)

Volumen V

# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

ALLAN BREWER-CARÍAS (Coordinador)

Volumen en homenaje al profesor Jaime Vidal Perdomo

EDITORIAL TEMIS OBRAS JURÍDICAS

IIDA INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

editorial jurídica venezolana

# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

**INSTITUTO INTERNACIONAL**
**DE DERECHO ADMINISTRATIVO -IIDA**

COLECCIÓN DE DERECHO
ADMINISTRATIVO COMPARADO

LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
(Director)

CONSEJO ACADÉMICO:

Christian Pielow - Alemania
Juan Carlos Cassagne - Argentina
Ernesto Jinesta Lobo - Costa Rica
Luciano Parejo Alfonso - España
Jacqueline Morand-Deviller - Francia
Luciano Vandelli† - Italia
Olivo Rodríguez H. - República Dominicana
Carlos Delpiazzo - Uruguay
Allan Randolph Brewer-Carías - Venezuela

**INSTITUTO INTERNACIONAL**
**DE DERECHO ADMINISTRATIVO -IIDA**

COLECCIÓN DE DERECHO
ADMINISTRATIVO COMPARADO

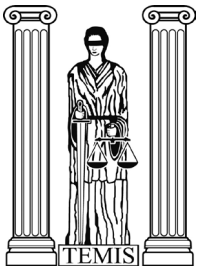
LIBARDO RODRÍGUEZ R.
(Director)

VOLUMEN V

# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

ALLAN RANDOLPH BREWER-CARÍAS
(Coordinador)

Volumen en homenaje al profesor
JAIME VIDAL PERDOMO




EDITORIAL TEMIS S. A.
Bogotá - Colombia
2022




ANTES QUE EL LIBRO CIENTÍFICO MUERA

El libro científico es un organismo que se basa en un delicado equilibrio. Los elevados costos iniciales (las horas de trabajo que requieren el autor, los redactores, los correctores, los ilustradores) solo se recuperan si las ventas alcanzan determinado número de ejemplares.

La fotocopia, en un primer momento, reduce las ventas y por este motivo contribuye al aumento del precio. En un segundo momento, elimina de raíz la posibilidad económica de producir nuevos libros, sobre todo científicos.

De conformidad con la ley colombiana, la fotocopia de un libro (o de parte de este) protegido por derecho de autor (copyright) es ilícita. Por consiguiente, toda fotocopia que burle la compra de un libro, es delito.

La fotocopia no solo es ilícita, sino que amenaza la supervivencia de un modo de transmitir la ciencia.

Quien fotocopia un libro, quien pone a disposición los medios para fotocopiar, quien de cualquier modo fomenta esta práctica, no solo se alza contra la ley, sino que particularmente se encuentra en la situación de quien recoge una flor de una especie protegida, y tal vez se dispone a coger la última flor de esa especie.

© Luis José Béjar Rivera, Tomás Cano Campos, Hernán Celorrio, Augusto Ramón Chávez Marín, Fabrizio Fracchia, René Hostiou, Manrique Jiménez Meza, Efraín Pérez, Armando Rodríguez García, Cristina Vázquez, Carlos A. Villanueva Martínez, 2022.

© Editorial Temis S. A., 2022.
Calle 17, núm. 68D-46, Bogotá.
www.editorialtemis.com
correo elec.: gerencia@editorialtemis.com

Hecho el depósito que exige la ley.

ISBN 978-958-35-1901-7
3138 2022008680
ISBN e-book 978-958-35-1957-4

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, por medio de cualquier proceso, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

Esta edición y sus características gráficas son propiedad de Editorial Temis S. A.

# PRESENTACIÓN

El Instituto Internacional de Derecho Administrativo -IIDA (www.iida-deradm.com) es una institución sin ánimo de lucro, de carácter académico y científico, que tiene como objeto el fomento y la promoción de la ciencia del derecho administrativo en los diferentes países y en el marco de la comunidad internacional, para lo cual desarrolla actividades tendientes al cumplimiento de los siguientes objetivos específicos:

a) Promover el estudio, la investigación, la profundización y el conocimiento de las diversas expresiones del derecho administrativo en los diferentes países y desde la perspectiva del derecho comparado.

b) Propiciar la reflexión, el debate, el diálogo y el intercambio de ideas y experiencias entre sus miembros y entre ellos y otras personas u organizaciones interesadas en los temas propios del derecho administrativo.

c) Fomentar y fortalecer la docencia, la investigación, la divulgación y el desarrollo del derecho administrativo en los diferentes países.

d) Las demás que sean conducentes para el logro del objetivo general.

En cumplimiento de esos objetivos, el Instituto presenta a la comunidad jurídica la *Colección de Derecho Administrativo Comparado*, cuyo propósito es publicar obras colectivas sobre temas básicos y actuales del derecho administrativo, que permitan, con fundamento en trabajos nacionales que desarrollen el respectivo tema desde la perspectiva de cada país, acometer un análisis de derecho comparado que contribuya a su mejor conocimiento y comprensión.

Para lograr ese cometido comparatista, el contenido de cada uno de los trabajos, en general, se circunscribe a los elementos conceptuales, doctrinales, normativos y jurisprudenciales vigentes en el respectivo país, sin perjuicio de las referencias necesarias a la doctrina, la normativa y la jurisprudencia de otros ordenamientos jurídicos nacionales o internacionales que sean indispensables para la comprensión del propio ordenamiento nacional. Sobre esa base, el Coordinador del Volumen diseña algunas pautas que permitan responder los interrogantes básicos que plantea el tema analizado y que faciliten el análisis comparativo, los cuales deben ser respondidos por los autores, sin perjuicio de los demás análisis que ellos quieran incluir en el desarrollo del trabajo.

A su vez, con fundamento en los trabajos de los diferentes países, el Coordinador de cada volumen tiene a su cargo la elaboración de un documento de análisis comparativo.

En ese orden de ideas, el Volumen V de la Colección, que hoy publicamos, está consagrado al estudio de *El procedimiento administrativo*, con el objetivo de

que los estudiantes, especialistas y lectores en general puedan tener una visión global y comparada de este tema que, como se sabe, constituye uno de los más importantes del derecho administrativo.

En este Volumen han participado académicos de diez países, miembros del Instituto, cuyas ponencias se publican en orden alfabético de los países, junto con la traducción al español, por parte de otro administrativista miembro del Instituto, de la ponencia correspondiente a Francia, cuya versión original fue redactada en la lengua materna de su autor. La coordinación del Volumen y el trabajo final de derecho comparado entre las diez ponencias nacionales ha estado a cargo del profesor venezolano Allan Randolph Brewer-Carías, miembro fundador del Instituto, del Consejo Directivo y del Consejo Académico de la Colección de Derecho Administrativo Comparado.

De otra parte, este volumen está dedicado a la memoria del ilustre jurista colombiano Jaime Vidal Perdomo (1931-2018), académico consagrado al estudio del derecho público y exponente reconocido de la academia en Colombia y en diversos escenarios jurídicos internacionales.

La presencia del profesor Vidal Perdomo se destacó en la academia durante más de cincuenta años, por medio de su extensa y fructífera contribución al derecho público, reflejada en su actividad docente y en múltiples publicaciones y trabajos sobre diversos aspectos del derecho constitucional y administrativo, además de su labor pública, como parlamentario y funcionario en cargos de alta responsabilidad. Entre sus obras jurídicas se destacan, por su larga presencia en el medio jurídico colombiano e iberoamericano, sus manuales de *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas* (10ª ed., Bogotá, Editorial Legis, 2009) y de *Derecho administrativo*, cuya primera edición (Bogotá, Editorial Temis, 1961) se publicó como fruto de su preparación académica y de sus primeros años de enseñanza de la materia, a cuya cátedra accedió al regreso de sus estudios de profundización en la Universidad de París, después de haber culminado con los mayores honores sus estudios de derecho y ciencias políticas en la Universidad Nacional de Colombia. Esta obra emblemática del profesor Vidal Perdomo y del derecho administrativo colombiano alcanzó a ser publicada y actualizada en trece ediciones durante su fructífera vida académica y tiene el gran valor de haber trascendido el ciclo natural de vida de su autor por medio de dos ediciones que se han publicado con la colaboración de uno de sus discípulos.

Finalmente, la dirección de la Colección agradece a los autores, al traductor y al coordinador el generoso aporte realizado para la publicación de este volumen, que contribuye positivamente al cumplimiento de los objetivos del Instituto. De igual manera, agradece a la Editorial Temis por hacer posible la publicación de estos trabajos académicos.

Libardo Rodríguez Rodríguez
Presidente del IIDA y Director de la Colección

# ÍNDICE GENERAL

PÁG.

Presentación ..... VII

## ARGENTINA

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

HERNÁN CELORRIO

1. Introducción ..... 3
2. Breve reseña histórica sobre la legislación y codificación del procedimiento administrativo en el país ..... 6
3. Ámbito de la regulación del procedimiento administrativo. Procedimiento general, procedimientos especiales, procedimientos excluidos. Carácter supletorio del procedimiento civil ..... 9
   A) El procedimiento administrativo común o general y los procedimientos administrativos especiales ..... 9
   B) Los procedimientos especiales ..... 10
4. Principios del procedimiento administrativo ..... 11
   A) Principio de legalidad objetiva ..... 12
   B) Principio de verdad material ..... 12
   C) Informalismo ..... 13
   D) Principio de oficialidad ..... 14
   E) Gratuidad y ritualismo inútil ..... 15
   F) Eficacia ..... 16
   G) Debido proceso adjetivo ..... 18
   H) Buena administración ..... 19
5. Inicio y desarrollo del procedimiento administrativo y participación ..... 20
   A) Iniciación de oficio. Petición de parte. Legitimación. Distintas categorías. Los terceros interesados ..... 20
   B) El expediente administrativo. Régimen de las peticiones. Escrito. Contenido. Recepción. Representación ..... 21
   C) Acceso al expediente. Vista de las actuaciones ..... 22
   D) Actuaciones reservadas ..... 22
   E) Régimen de publicidad ..... 23
   F) Régimen de acceso a la información pública y transparencia ..... 23

PÁG.

G) Conducción de procedimiento por la administración. Las medidas preventivas o cautelares ... 23
H) Plazos ... 24
I) Régimen probatorio. Carga de la prueba ... 25
J) Participación en materia de actos de efecto general. Consultas públicas 25
6. Recursos ... 27
A) Recurso jerárquico ... 27
B) Recurso de alzada ... 29
7. Acto administrativo jurisdiccional ... 30
8. Conclusiones ... 31
A) Derechos fundamentales ... 31
B) Gestión pública ... 32
C) Referencia jerárquica ... 33
D) Regulación administrativa ... 33
9. Observaciones finales ... 35

## COLOMBIA

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA

Augusto Ramón Chávez Marín

**Sección primera.** *Breve reseña histórica sobre la legislación y codificación del procedimiento administrativo en Colombia*

1. Los dos primeros códigos ... 39
2. El tercer código ... 40
3. El cuarto código ... 40

**Sección segunda.** *Ámbito de la regulación del procedimiento administrativo*

4. Autoridades y función administrativa ... 40
5. Actuaciones expresamente excluidas ... 42
6. Procedimiento general, procedimientos especiales y procedimientos excluidos 43

**Sección tercera.** *Principios del procedimiento administrativo*

7. Protección y garantía de los derechos de los administrados ... 44
8. Principios de la buena fe, lealtad y confianza legítima ... 47
9. Principios de la organización: jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación ... 48
10. Principio de imparcialidad (inhibiciones, abstenciones y recusaciones de funcionarios) ... 49

PÁG.

**Sección cuarta.** *Inicio y desarrollo del procedimiento administrativo*

11. Iniciación del procedimiento administrativo ..... 50
12. Régimen de las peticiones. Forma. Recepción. Representación. Contenido. Medidas de urgencia ..... 53
13. Los interesados. Intereses difusos y colectivos. Derecho de defensa. Audiencia y derecho a ser oído. Acceso al expediente. Régimen probatorio y carga de la prueba ..... 55
14. Derecho de acceso a la información administrativa. Actuaciones reservadas 59

**Sección quinta.** *Terminación del procedimiento administrativo*

15. Decisión del procedimiento. El acto administrativo ..... 64
16. El silencio administrativo ..... 65
17. Los medios de notificación de la decisión administrativa ..... 67
18. Los recursos contra la decisión en sede administrativa ..... 69

# COSTA RICA

## ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN COSTA RICA

MANRIQUE JIMÉNEZ MEZA

1. Breve reseña histórica de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) de Costa Rica ..... 75
2. Inicio y desarrollo de los procedimientos administrativos y su ubicación en la afectación subjetiva y objetiva relacionada con los intereses colectivos y difusos ..... 77
   A) El derecho de acción procedimental administrativo ..... 78
   B) La denuncia administrativa ..... 81
   C) El procedimiento por impulso oficioso de la administración ..... 83
3. Distintas modalidades de procedimientos administrativos: ordinario, sumario y de emergencia ..... 89
   A) El procedimiento ordinario ..... 89
   B) El procedimiento sumario ..... 91
   C) Los procedimientos de emergencia ..... 92
4. Diferentes recursos ordinarios; el recurso extraordinario de revisión; análisis complementario de la queja que, sin ser recurso administrativo, constituye un instrumento de fiscalización y sanción ..... 93
   A) El recurso extraordinario de revisión ..... 97
   B) La queja ..... 97
5. Principios reguladores del debido procedimiento administrativo ..... 98

# ECUADOR

## PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN ECUADOR

EFRAÍN PÉREZ

PÁG.

1. Breve reseña histórica sobre la legislación y codificación del procedimiento administrativo ..... 105
2. Ámbito de la regulación del procedimiento administrativo ..... 107
   A) Procedimiento general ..... 107
   B) Procedimientos especiales ..... 107
   C) Procedimiento sancionador ..... 107
   D) Función coactiva ..... 108
   E) Responsabilidad extracontractual del Estado ..... 109
   F) El procedimiento sancionador para servidores públicos y para servidores judiciales ..... 109
   G) Procedimientos excluidos ..... 109
   H) Carácter supletorio del procedimiento civil ..... 110
3. Principios del procedimiento administrativo ..... 110
   A) Tratamiento del principio de la finalidad: el cumplimiento de la acción administrativa y la protección y garantía de los derechos de los administrados ..... 110
   B) Principios de eficacia, economía, simplicidad, anti-formalidad ..... 111
   C) Principio de imparcialidad (las inhibiciones, abstenciones y las recusaciones de funcionarios) ..... 112
   D) Principio de la buena fe. Confianza legítima. Lealtad ..... 112
   E) Iniciación de oficio. Petición de parte. Denuncia ..... 112
   F) Participación ciudadana y derecho de petición ..... 113
   G) El papel del ministerio público o del defensor de los derechos humanos 113
   H) Régimen de las peticiones. Escrito. Contenido. Recepción. Representación 113
   I) Los interesados. Los terceros interesados. Intereses difusos y colectivos 114
   J) Derecho a la defensa. Audiencia y derecho a ser oído. Acceso al expediente. Información administrativa. Actuaciones reservadas ..... 115
   K) Conducción del procedimiento por la administración. Las medidas preventivas o cautelares ..... 116
   L) Principio de simplicidad. Los plazos para decidir ..... 116
   M) Carga de la prueba ..... 116
   N) Participación en materia de actos de efectos generales. Consultas públicas 116
   Ñ) Desistimiento. Renuncia. Perención. Caducidad. Decisión del procedimiento. El acto administrativo ..... 116
   O) Silencio administrativo. Efectos ..... 117
   P) Los recursos en sede administrativa contra la decisión ..... 118

# ESPAÑA

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN EN ESPAÑA

TOMÁS CANO CAMPOS

PÁG.

1. Marco normativo y ámbito de aplicación ..... 121
   A) Antecedentes históricos y codificación del procedimiento administrativo 121
   B) Las previsiones constitucionales y la regulación del procedimiento administrativo común ..... 122
   C) La normativa actual: ámbito de aplicación y concepción del procedimiento 124
   D) Procedimiento común, procedimientos especiales y procedimientos excluidos ..... 126
2. Los sujetos del procedimiento ..... 131
   A) La administración y sus órganos ..... 131
   B) Los interesados: capacidad y representación ..... 132
   C) La posición jurídica de los interesados ..... 133
3. Principios, estructura y forma ..... 135
   A) Los principios del procedimiento ..... 135
   B) La estructura del procedimiento, su carácter escrito y su tramitación electrónica ..... 138
4. Actuaciones previas e iniciación del procedimiento ..... 139
   A) Actuaciones previas a la iniciación ..... 140
   B) Iniciación de oficio ..... 141
   C) Iniciación a instancia del interesado: la solicitud ..... 141
   D) Efectos de la iniciación y la posibilidad de adoptar medidas provisionales 142
5. Desarrollo o instrucción del procedimiento ..... 143
   A) Alegaciones ..... 143
   B) Prueba ..... 144
   C) Informes ..... 145
   D) Audiencia y vista del expediente ..... 146
   E) Información pública ..... 146
   F) Propuesta de resolución ..... 147
   G) Tramitación de urgencia y simplificada ..... 147
6. Terminación del procedimiento ..... 148
   A) Resolución ..... 149
   B) Terminación convencional ..... 150
   C) Desistimiento y renuncia ..... 150
   D) Caducidad imputable al interesado ..... 151
7. Tiempo y procedimiento ..... 152
   A) El plazo máximo para resolver y notificar ..... 152
   B) Cómputo del plazo ..... 153
   C) Consecuencias del incumplimiento del plazo para resolver: silencio administrativo y caducidad o perención ..... 154

PÁG.

8. Los procedimientos de impugnación y revisión ..... 156
A) Los recursos administrativos ..... 156
B) La revisión de oficio ..... 158
9. Perspectiva y reforma del procedimiento administrativo ..... 160
Bibliografía citada ..... 163

## FRANCIA

### LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE NON CONTENTIEUSE EN DROIT FRANÇAIS

René Hostiou

**Section I.** *Bref compte-rendu historique de la législation et de la codification en matière de procédure administrative non contentieuse en France* 171

**Section II.** *Domaine d'application de la procédure administrative non contentieuse* 173

**Section III.** *Les principes en matière de procédure administrative non contentieuse*

1. Principe de finalité: réalisation de l'action administrative et protection et garantie des droits des administrés ..... 174
2. Principes applicables au déroulement du processus décisionnel (negocium) et à la présentation de l'acte (instrumentum) ..... 176
A) Principe d'efficacité, d'économie et de simplicité ..... 176
B) Principe de célérité. Conditions de régularité « ratione temporis » ..... 176
C) Principe de non-formalisme ..... 177
D) Principe d'impartialité ..... 178
E) Principe d'effectivité ..... 180
F) Confiance légitime. Principe de sécurité juridique ..... 181

**Section IV.** *Point de départ et déroulement du processus. Participation*

1. Principes relatifs au déclenchement de la procédure. Droit de pétition et recours administratifs ..... 181
2. Participation des administrés ..... 183
A) La procédure consultative ..... 183
B) La procédure d'enquête publique ..... 184
C) Dispositions particulières en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement ..... 185

PÁG.

3. Défenseur des droits ..... 186
4. Régime des recours administratifs. Ecrit. Contenu. Réception ..... 187
5. Droits de la défense. Droit à être entendu. Accès au dossier ..... 188
6. Information des administrés. Accès aux documents administratifs ..... 188
7. Conduite de la procédure administrative non contentieuse. Mesures préventives et mesures de suspension ..... 189
8. La question des délais dont dispose l'administration pour prendre sa décision après l'accomplissement d'une formalité relevant de la procédure administrative non contentieuse ..... 190
9. Participation en matière d'actes de portée générale. Enquêtes publiques ..... 191

**Section V.** *Clôture de la procédure administrative non contentieuse*

1. Désistement. Renonciation. Péremption. Caducité ..... 192
2. Décision prise à l'issue de l'accomplissement des formalités afférentes à la procédure administrative non contentieuse ..... 193
3. Globalité de la décision ..... 193
4. Silence de l'administration. Portée ..... 194

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
NO CONTENCIOSO EN DERECHO FRANCÉS

René Hostiou

**Sección I.** *Breve reseña histórica de la legislación y codificación en materia de procedimiento administrativo no contencioso en Francia* 197

**Sección II.** *Campo de aplicación del procedimiento administrativo no contencioso* 199

**Sección III.** *Los principios en materia de procedimiento administrativo no contencioso*

1. Principio de finalidad. Realización de la acción administrativa y protección y garantía de los derechos de los administrados ..... 200
2. Principios aplicables al curso del proceso de toma de decisión (negocium) y a la presentación del acto (instrumentum) ..... 202
   A) Principio de eficiencia, economía y simplicidad ..... 202
   B) Principio de celeridad. Condiciones de regularidad "ratione temporis" ... 203
   C) Principio de no formalismo ..... 203
   D) Principio de imparcialidad ..... 204
   E) Principio de eficacia ..... 206
   F) Confianza legítima. Principio de seguridad jurídica ..... 207

**Sección IV.** *Punto de partida y desarrollo del proceso de participación*

PÁG.

1. Principios relativos a la iniciación de procedimientos. Derecho de petición y recurso administrativo ..... 207
2. Participación de los administrados ..... 209
   A) El procedimiento de consulta ..... 209
   B) El procedimiento de encuesta pública ..... 210
   C) Disposiciones especiales relativas al urbanismo y a la protección del medio ambiente ..... 211
3. Defensor de los derechos ..... 212
4. Régimen de los recursos administrativos. Escrito. Contenido. Recepción ... 213
5. Derecho de la defensa. Derecho a ser escuchado. Acceso al expediente ..... 214
6. Información a los administrados. Acceso a los documentos administrativos 215
7. Comportamiento del procedimiento administrativos no contencioso. Medidas preventivas y de suspensión ..... 215
8. La cuestión de los plazos de que dispone la administración para adoptar su decisión tras la realización de una formalidad en un procedimiento administrativo no contencioso ..... 216
9. Participación en actos de aplicación general. Encuestas públicas ..... 217

**Sección V.** *Cierre de los procedimientos administrativos no contenciosos*

1. Renuncia. Prescripción. Caducidad ..... 218
2. Decisión adoptada tras la realización de las formalidades relativas al procedimiento administrativo no contencioso ..... 219
3. Globalidad de la decisión ..... 220
4. El silencio de la administración. Alcance ..... 220

# ITALIA

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN ITALIA

Fabrizio Fracchia

**Sección I**

1. La experiencia italiana: aspectos generales ..... 225
2. Ley 241 de 1990 ..... 227

**Sección II**

3. El ámbito de aplicación de la Ley ..... 228

PÁG.

**Sección III**

4. Los principios enunciados en la Ley 241/1990: legalidad, eficacia, rentabilidad, eficiencia, no agravación, publicidad, imparcialidad ..... 231

**Sección IV**

5. Las fases del procedimiento: la iniciativa y el deber de proceder ..... 236
6. La terminación del procedimiento ..... 239
7. El responsable del procedimiento ..... 240
8. Comunicación de inicio, medidas cautelares, participación procedimental, intereses difusos y colectivos, derecho de acceso (cuestiones generales) ..... 242
9. Preaviso de rechazo, relevancia de la CEDH, instrucción y principio inquisitorio ..... 247
10. La simplificación procedimental (aspectos generales) ..... 252

**Sección V**

11. La conclusión del procedimiento (fase decisoria): resolución acuerdo, silencio 256
12. La fase integrativa de la eficacia. Los recursos (aspectos generales) ..... 259

## MÉXICO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

Luis José Béjar Rivera
Carlos A. Villanueva Martínez

1. Introducción ..... 265
2. Brevísima historia del procedimiento administrativo ..... 266
3. Ámbito de aplicación y supletoriedad ..... 268
4. Principios rectores del procedimiento administrativo ..... 270
5. Derechos de los administrados, medios de prueba y terminación del procedimiento ..... 276
6. El silencio administrativo y el recurso administrativo ..... 288
7. Comentarios finales ..... 292

Bibliografía ..... 292

## URUGUAY

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN URUGUAY

Cristina Vázquez

Introducción ..... 297

PÁG.

**Sección primera.** *Breve reseña histórica sobre la legislación y codificación del procedimiento administrativo en el país* 298

**Sección segunda.** *Ámbito de la regulación del procedimiento administrativo* 300

**Sección tercera.** *Principios del procedimiento administrativo*

1. Consideración general sobre los principios del procedimiento ..... 303
2. Principio de finalidad ..... 305
3. Principio de impulsión de oficio ..... 306
4. Principio "pro actione" ..... 307
5. Principio "favor acti". Presunción de juridicidad ..... 308
6. Principio "conservatio acti" ..... 310
7. Principios de la organización: jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación ..... 311
8. Principios de eficacia, economía, celeridad, simplicidad e informalismo ..... 313
9. Principio de imparcialidad. Excusación, recusación e impedimentos de funcionarios ..... 315
10. Principio de buena fe. Confianza legítima ..... 316
11. Principio de lealtad ..... 317

**Sección cuarta.** *Inicio y desarrollo del procedimiento administrativo*

1. Iniciación de oficio. Petición de parte. Denuncia ..... 318
2. Participación ciudadana ..... 319
3. Régimen de las peticiones. Escrito. Contenido. Recepción ..... 319
4. El papel del ministerio público. El Defensor de los Derechos Humanos ..... 320
5. Representación ..... 321
6. Los interesados. Los terceros interesados. Intereses difusos y colectivos ..... 322
7. Derecho a la defensa. Audiencia y derecho a ser oído ..... 324
8. Acceso al expediente ..... 324
9. Información administrativa. Actuaciones reservadas ..... 325
10. Las medidas preventivas o cautelares ..... 326
11. Los plazos para decidir ..... 327
12. La prueba ..... 328
13. Participación en materia de actos de efectos generales. Consultas públicas 329

**Sección quinta.** *Terminación del procedimiento administrativo*

1. Desistimiento. Renuncia ..... 329
2. La Perención. Caducidad ..... 330

PÁG.

3. Decisión del procedimiento. El acto administrativo ..... 332
4. Globalidad de la decisión (exhaustividad, con obligación de pronunciarse sobre todos los aspectos alegados y probados) ..... 333
5. Silencio administrativo. Efectos ..... 334
6. Los recursos en sede administrativa contra la decisión ..... 334

## VENEZUELA

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

Armando Rodríguez García

Introducción ..... 341
1. Legislación reguladora del procedimiento administrativo. Breve reseña histórica ..... 343
A) La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Sus antecedentes y su papel central ..... 343
B) Otras fuentes legales de carácter general ..... 351
2. Los principios generales del procedimiento administrativo y sus técnicas de aplicación ..... 355
3. Los procedimientos ordinarios. Estructura general y efectos ..... 361
4. Las perversas desviaciones ..... 363

## ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO

### LA CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SUS PRINCIPIOS Y EL AFIANZAMIENTO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL MUNDO LATINO. APROXIMACIÓN COMPARATIVA

Allan R. Brewer-Carías

1. La motivación esencial de la codificación del procedimiento administrativo 371
2. Las etapas de la codificación del procedimiento administrativo ..... 374
A) Primera etapa: la codificación a partir de la Ley española (1959) y de la Ley de Argentina (1972) ..... 374
B) Segunda etapa: la codificación a partir de la Ley del Perú (2001) ..... 382
C) Tercera etapa: la codificación a partir de la ley de la República Dominicana (2017) ..... 384
3. El ámbito de la regulación del procedimiento administrativo ..... 386
A) El ámbito de aplicación ..... 386
B) El principio de la imperatividad y exclusividad ..... 388

PÁG.

C) La proscripción de las vías de hecho ..... 391
D) Los procedimientos especiales ..... 392
E) El principio de especialidad y de supletoriedad ..... 392
F) El régimen del Código de Procedimiento Civil como régimen supletorio 393
4. La importancia de la enunciación legal de los principios del procedimiento administrativo en la consolidación del principio de legalidad ..... 394
5. La positivización del principio de la legalidad en las leyes de procedimiento administrativo ..... 398
A) El principio del sometimiento pleno de la administración al derecho ..... 399
B) El carácter sublegal de la actividad administrativa ..... 403
C) El respeto a la jerarquía de los actos administrativos ..... 405
D) El principio del paralelismo de las formas ..... 407
E) El régimen de la discrecionalidad ..... 407

# ARGENTINA

# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Hernán Celorrio*

## 1. Introducción

Con su agudeza conceptual reconocida, y concordante sencillez terminológica, el Profesor Sayagués Laso caracterizaba al procedimiento administrativo como el "conjunto de trámites y formalidades que debe observar la administración al desarrollar su actividad"[1], con lo cual apuntaba a la constitución del elemento vital para la configuración de la voluntad administrativa, sea cual fuere la orientación propia del acto final, corolario del mismo.

Por ello, dada la muy especial prevalencia que la dogmática tradicional ha deferido a los procedimientos recursivos, en los análisis procedimentales, justo es precisar que las referencias y principios generales, alcanzan a todo tipo de procedimientos aunque su énfasis debe concatenarse con la naturaleza de cada actividad.

Sin duda, principios de raigambre netamente garantista han de proyectarse con singular trascendencia, en áreas recursivas, en tanto que principios connaturales a la eficiencia de la acción administrativa han de reconocer particular relevancia en aquellas esferas propias de la debida implementación de políticas públicas, aunque en todos los supuestos, se mantiene en plenitud, la consideración de todo procedimiento como condición inexcusable de conformación de voluntad administrativa válida, y su naturaleza propia de constituir una sucesión de actos concatenados en función de un acto final, que como tal habrá de precisar la relevancia cabal de aquellos actos individualmente evaluables.

Dada la amplitud del espectro de las actividades administrativas resulta lógico intuir una muy variada saga de procedimientos administrativos conforme la diversidad propia de los actos finales[2]. Así, en una muy simplista

* Presidente del Centro Iberoamericano de Derecho Público y Tecnología. Expresidente de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Profesor titular de Derecho Administrativo y de Cursos de Posgrado en la Universidad de Buenos Aires. Miembro del IIDA y del FIDA. Autor de numerosas publicaciones y expositor en seminarios internacionales de Derecho.

[1] Enrique Sayagués Laso, *Tratado de derecho administrativo*, t. 1, Montevideo, 1963, pág. 601.

[2] Hernán Celorrio, "El procedimiento administrativo en las relaciones económicas", en Héctor Pozo Gowland; David Andrés Halperìn; Oscar Aguilar Valdez; Fernando Juan Lima; Armando Canosa (dir.), *Procedimiento administrativo*, t. I, Buenos Aires, La Ley, 2012, págs. 727 y ss.

apreciación, surge evidente la difícil equiparación de procedimientos orientados a la emisión de actos reglamentarios, actos administrativos de naturaleza jurisdiccional, de admitirse esta categorización, y de actos administrativos en sentido estricto[3]; pese a lo cual en líneas generales, entre ellos, solo se ha configurado una doctrina muy consecuente y de notable envergadura y proyección en lo atinente a la emisión de actos administrativos *strictu sensu*, y aún más concluyente, en cuanto a tópicos vinculados a la recursiva administrativa, y su eventual revisión judicial ulterior. Por ello, es lugar común en la doctrina nacional que la terminología "procedimientos administrativos" aluda casi con exclusividad a dichos ámbitos jurídicos[4].

Quizás esa visión limitada obedezca a las siguientes líneas argumentales, de indubitable validez sustancial, pero de cierta falibilidad si se consideran omnicomprensivas sin lugar a apreciaciones complementarias, a saber: a) la proyección del derecho administrativo, sobre un fundamento exclusivamente dicotómico ("autoridad vs. libertad"), con obvio énfasis en la segunda premisa, pero con desconocimiento de los requerimientos de activismo estatal, consecuentes con una extraordinaria expansión de derechos fundamentales, a la vera del neoconstitucionalismo, con su vertiente de necesario eficientismo público[5], y b) la rígida interpretación de la teoría de la "división de poderes" con énfasis excluyente en el legislativo formal, con vetusta postergación del análisis de la actividad administrativa reglamentaria.

Por ello, conforme a lo expuesto, es muy destacable la sólida conformación dogmática y normativa sobre las dos áreas *ut supra* referidas, como también es de resaltar las deficiencias aun existentes, en lo atinente a "reglamentos administrativos"[6], extremo de riesgo notorio, si valoramos la definitoria trascendencia de esta actividad, cuya estructuración eficiente supone una conformación sectorial con diversos grados participativos, a diferencia de aquellos dos ámbitos tradicionales, en los cuales la unidad de tratamiento ha sido así unánimemente preconizada por la doctrina y también ha recibido notorio reconocimiento normativo.

De todos modos, cabe poner de relieve la unidad conceptual de todos los procedimientos administrativos en cuanto ello permite visualizar con mayor

[3] Confr. art 95 RNPA y Hernán Celorrio, "El acto administrativo jurisdiccional", en *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975.

[4] Juan Carlos Cassagne, *Curso de derecho administrativo*, cit., t. II, pág. 4 señala que "en los últimos tiempos se advierte un mayor interés por el procedimiento de formación de los actos, tendencia que aparece confirmada en nuestro país con el dictado de los ordenamientos positivos vigentes en el orden nacional y provincial".

[5] Ampliar en Hernán Celorrio, "Contratación administrativa y crisis económica", *Estudios de derecho administrativo*, núm. 20, Montevideo, La Ley Uruguay, 2019, pág. 261.

[6] Confr. Hernán Celorrio, "Las perspectivas futuras del procedimiento administrativo", en *Procedimiento administrativo*. Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 1998, pág. 537.

precisión los alcances omnímodos de sus principios esenciales, en tanto su vigencia alcanza su espectro completo, sin perjuicio de que su incidencia se perciba con mayor nitidez en algún tipo procedimental determinado. Dos vertientes básicas surgen notorias: por una parte aquellas que priorizan una visión prevalente de los derechos del administrado, y por otra, que visualiza preeminentemente el accionar eficiente administrativo. En verdad, solo se trata de matices en función de análisis unitarios de procedimientos diversos, pues en su esencia ambos prismas de observación se proyectan en la afirmación de los mismos principios sustanciales, tendientes a la formación de un accionar administrativo plenamente ajustado a la legalidad, entendida esta en el marco de los principios generales de derecho aplicables[7].

No existen dudas de que los tradicionales principios del debido proceso adjetivo, parecieran encuadrar cabalmente en una visión prioritariamente garantista, pero sería azaroso limitar al otro prisma la extensa gama de principios que brotan de un adecuado enfoque de la "buena administración", o bien de los correlatos del principio de transparencia, y más aún de la eficacia que a la par de la economía y simplicidad, hacen al correcto *iter* de la recursiva administrativa.

En síntesis, la dogmática, con acierto, ha profundizado los alcances de sus principios rectores que han de resultar aplicables a la panoplia de procedimientos administrativos, y sin perjuicio de la validez de la disyuntiva planteada, sin una mejor comprensión de las técnicas aplicables a los procedimientos en la acción reglamentaria, en los cuales los aspectos propios de la garantía de derechos y de participación comunitaria, deben resultar debidamente concatenados con los requerimientos propios de eficientes políticas públicas[8].

Siendo la República Argentina un país federal, las provincias que lo integran se han reservado las potestades inherentes a la definición normativa de los procedimientos administrativos locales, que constituyen poder no delegado al Estado Nacional. Consecuentemente las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, registran Códigos Procedimentales, que más allá de ciertas diferencias específicas, prescriben normas acordes con lo prescrito por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA) y su Decreto Reglamentario (RNPA). Por ello, para una mejor comprensión de la sustantividad y alcances de tales procedimientos se ha optado por seguir los lineamientos básicos de la normativa nacional, sin perjuicio de algunas referencias a disposiciones locales.

[7] Confr. Juan Carlos Cassagne, *Los grandes principios del derecho público constitucional y administrativo*, Buenos Aires, Thomson Reuters La Ley, 2015, págs. 432 y ss.

[8] Ver Hernán Celorrio, "Las perspectivas futuras del procedimiento administrativo", en *Procedimiento administrativo*. Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 1998, pág. 540.

## 2. Breve reseña histórica sobre la legislación y codificación del procedimiento administrativo en el país

Según se señalara, el procedimiento administrativo importa una serie de pautas a las cuales se sujeta, en general, la actividad administrativa y, en particular, la conformación de los actos administrativos. Asimismo constituye un instrumento de control de la legitimidad, que incluye tanto la legalidad formal, su razonabilidad y adecuación a los principios generales, como del acierto de los actos en relación con el bien común (control de oportunidad, mérito o conveniencia)[9].

Resulta así que el procedimiento administrativo es esencial al Estado de derecho en cuanto constituye una etapa fundamental en el proceso de formación de la voluntad administrativa[10] ya que opera simultáneamente como cauce de la actividad administrativa sujetándola a la legalidad —abonando, por lo tanto, el principio de seguridad jurídica— y como garantía para el administrado, en tanto le permite articular la defensa de sus derechos cuando considere que resultan afectados por aquel accionar[11].

La actividad cabal de la administración pública debe ser realizada conforme a un procedimiento; pero, la gran variedad de temas que tiene a su cargo la administración determina la dificultad para establecer y regular un procedimiento administrativo único y común[12]; si bien existen distintas y muy variadas clasificaciones de los procedimientos administrativos, históricamente y hasta el dictado de la Ley 19.549 en el año 1972, cabe distinguir el llamado procedimiento administrativo "formalizado" y el "no formalizado"[13]. El primero es aquel que resulta preestablecido normativamente tanto en lo atinente a las etapas que la administración debe cumplir en miras al dictado de un acto administrativo; y por el contrario un procedimiento administrativo "no formalizado" surge cuando, frente a la ausencia de normas que dispongan la forma de

[9] Juan Carlos Cassagne, *Derecho administrativo*, t. II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998, pág. 305, citado por Carlos A. Zubiaur, "Los procedimientos administrativos especiales" en *Procedimiento y proceso administrativo*, AA. VV., Juan Carlos Cassagne (dir.) Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005.

[10] Confr. Jorge Luis Maiorano, "El procedimiento administrativo y la defensa de los intereses colectivos", en Héctor Pozo Gowland; David Andrés Halperìn; Oscar Aguilar Valdez; Fernando Juan Lima; Armando Canosa (dir.), *Procedimiento administrativo*, cit. t. II, págs. 198 y ss.

[11] Carlos A. Zubiaur, "Los procedimientos administrativos especiales", cit., pág. 30, con cita de los considerandos del decreto 722/96.

[12] Carlos A. Zubiaur, "Los procedimientos administrativos especiales", cit., págs. 30 y ss.

[13] Ampliar en Jaime Rodríguez Arna Muñoz y Miguel Sendin García, "El procedimiento administrativo como sistema de control por la Administración y por los ciudadanos: legalidad y eficacia", en Héctor Pozo Gowland; David Andrés Halperìn; Oscar Aguilar Valdez; Fernando Juan Lima; Armando Canosa (dir.), *Procedimiento administrativo*, cit., t. I, págs. 107 y ss.

tramitación y de resolución de un caso concreto, es la propia administración la que establece, casuísticamente, las pautas aplicables. Tales pautas podrán ir modificándose, evolucionando y perfeccionándose a lo largo del tiempo; y así frente a la reiteración de casos similares y sin perjuicio de poder sufrir correcciones y modificaciones tendientes a lograr una mayor eficacia y eficiencia, se configurará una práctica administrativa cuya fuerza vinculante se enmarcará en el debido respeto de principios básicos del derecho (igualdad, debido proceso, confianza legítima[14], etc.)[15]. Tales prácticas administrativas, muchas veces depuradas y perfeccionadas por su aplicación continua y sistemática, pueden plasmarse en normas escritas que engrosarán el conjunto de procedimientos formalizados referidos.

La existencia y proliferación de procedimientos "no formalizados" resulta altamente disvaliosa, en cuanto dificulta seriamente la debida defensa de derechos de los administrados; y también a ese efecto es relevante integrar una jurisprudencia administrativa uniforme en su interpretación, en los diversos ámbitos de la administración pública.

Durante muchos años, en nuestro país el procedimiento administrativo no tuvo una regulación específica y autónoma. Así hasta el año 1972 el procedimiento no estuvo formalizado en una norma general preestablecida, existiendo, tan solo escasas normas aplicables sin ningún tipo de sistematicidad ni autonomía.

Hasta el año 1900, sin normativa específica, solo resultaron de incidencia la doctrina de los autores y la jurisprudencia establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En ese año se sancionó la Ley 3.952 que estableció el régimen de demandas al Estado, con algunas pautas diferentes a las prescritas por anterior jurisprudencia; eliminando la necesidad de la venia legislativa para demandar al Estado Nacional. Dicha ley fue modificada posteriormente al ampliarse el espectro de los recaudos previos para llevar a juicio al Estado Nacional.

En el ámbito propio de los procedimientos administrativos solo se reguló el recurso jerárquico; concretado en varios regímenes, el primero de los cuales data del año 1933, mediante el decreto 20.003/33, luego reformado por el decreto 51.192/34. En el primer caso solo regía para los actos de la administración central debiendo el poder ejecutivo o el ministro del área resolver el recurso interpuesto, facultad que luego fue ampliada a los actos dictados por las reparticiones autárquicas[16].

[14] En relación con el principio de confianza legítima en el procedimiento administrativo, ver Pedro J. J. Covielo, El procedimiento administrativo y la confianza legítima", en Héctor Pozo Gowland; David Andrés Halperìn; Oscar Aguilar Valdez; Fernando Juan Lima; Armando Canosa (dir.), *Procedimiento administrativo*, cit., t. II, págs. 134 y ss.

[15] Confr. Carlos A. Zubiaur, "Los procedimientos administrativos especiales", cit., pág. 31.

[16] Héctor Pozo Gowland, "Antecedentes históricos y evolución normativa del procedimiento administrativo en la Argentina", en Héctor Pozo Gowland; David Andrés Halperìn; Oscar Aguilar Valdez; Fernando Juan Lima; Armando Canosa (dir.), *Procedimiento administrativo*, cit., t. I, pág. 466.

Posteriormente, en una segunda etapa en el año 1944 esa regulación fue reemplazada por el decreto 7520/44, reformado por el decreto 2126/61 en el cual se establecieron las pautas no solo del recurso jerárquico sino también de un recurso de reposición complementario. En materia de plazos existieron normas específicas tales como los decretos 21.680/49 y 19.041/51 luego modificado por el 51.192/34.

En esta etapa del procedimiento administrativo "no formal" —en muchos aspectos—, tuvo especial importancia la jurisprudencia de la Procuración del Tesoro de la Nación y de las instancias del poder judicial que con sus dictámenes y fallos colaboraron en forma directa para la formación casuista de las pautas que se debían seguir. Por otra parte, singular relevancia tuvo la doctrina jurídica, la cual fue abonando el camino para formalizar las normas imperantes y fundamentalmente para su elaboración definitiva.

Así, finalmente en 1972 se sanciona la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos (LNPA), extremo que ha sido calificado como uno de los hechos más relevantes en la evolución del derecho administrativo argentino ya que, como lo ha sostenido la doctrina, encauzó la juridización de los trámites ante la administración pública, ordenando su gestión, precisando conceptos, prescribiendo garantías a los administrados en su trato con la administración pública y sometiendo su actividad a reglas preestablecidas y con debida fijación de límites[17].

Esta ley contempló diversas cuestiones, tales como los principios del procedimiento, competencia, la regulación del acto administrativo (requisitos esenciales, efectos, nulidad, revocación, revisión, etc.) su impugnación judicial, el instituto del silencio administrativo y el amparo por mora de la administración entre otras cuestiones; y mediante el decreto 1759/72 se aprobó el llamado "Reglamento de Procedimientos Administrativos" (RNPA), estableciendo con notable detalle las normas propias del pleno desarrollo del procedimiento (partes, tramitación de los expedientes, notificaciones, prueba, recursos administrativos, etc.).

Ambas normas, sin perjuicio de haber sufrido distintas modificaciones a lo largo de los años, mantuvieron su vigencia y han sido de suma importancia en el desarrollo de derecho administrativo en la República Argentina[18].

[17] Ampliar en Héctor Pozo Gowland, "Antecedentes históricos y evolución normativa del procedimiento administrativo en la Argentina", cit., en *Procedimiento administrativo*, cit., t. I, págs. 449 y ss. Y, en particular, pág. 466.

[18] La Ley 19.549 se modificó por la Ley 21.686 de noviembre de 1977, la 25.344 del 19 de octubre de 2000 y el decreto 1023/01; por su parte, el decreto 1959/72 fue modificado por los decretos 9101/72, 1744/73, 242/74, 1383/74, 3799/77, 333/85, 1893/85, 1155/97 y 722/96. Además dada la importancia de las reformas introducidas se destacan el decreto 1883/91, y recientemente el decreto 894/2017 que además aprobaron textos ordenados del reglamento.

## 3. Ámbito de la regulación del procedimiento administrativo. Procedimiento general, procedimientos especiales, procedimientos excluidos. Carácter supletorio del procedimiento civil

### A) *El procedimiento administrativo común o general y los procedimientos administrativos especiales*

Con el devenir del tiempo y con la ampliación de la esfera de actividades desarrolladas por el Estado surgió un conjunto innumerable de normas sobre procedimientos administrativos y prácticas administrativas "no formalizadas"; dado que la multiplicación de las actividades estatales trae aparejada la aparición de una pluralidad de procedimientos especiales que contemplan las particularidades de cada materia; proliferación normativa que no condice sustancialmente con una finalidad esencial del propio procedimiento administrativo, cual es la de propender la seguridad jurídica y la mayor garantía de defensa de los particulares.

Surge así una aparente contradicción entre la pluralidad de normas procedimentales necesarias para encauzar la actividad administrativa, y la unidad procedimental proclive a asegurar las garantías individuales y, en particular, facilitar la defensa de los intereses individuales en el procedimiento recursivo; lo cual genera una constante tensión entre los diversos procedimientos de uno y otro tipo[19]. Paradojalmente el origen de ambos esquemas normativos ha sido históricamente inverso a lo ocurrido en otras ramas del Derecho, ya que así como en general el derecho especial surge como reacción o adecuación en casos específicos ante la norma de Derecho común, en el derecho administrativo en general los llamados procedimientos especiales han precedido a la configuración del procedimiento común. Por ello, este surge, muchas veces, como reacción frente a la proliferación de dichos procedimientos especiales ante la necesidad de establecer pautas uniformes que simplifiquen la posición jurídica del administrado en resguardo de sus derechos[20]. Pese a ello la diversidad material en la actuación administrativa torna problemática la existencia de un procedimiento que, en forma predeterminada, contemple la totalidad de los casos o supuestos aplicables, lo cual genera que distintos sectores de la administración expidan procedimientos formalizados ya sea conforme a planteos de carácter amplio, o bien específicos para ciertos tramites puntuales, respetando en lo demás, al procedimiento formalizado de carácter general[21].

[19] Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. II, Madrid, Cìvitas, 1997, pág. 439.

[20] Confr. Héctor M. Pozo Gowland, "El procedimiento administrativo común y los procedimientos administrativos especiales", cit., en *Procedimiento administrativo*, t. IV, cit., pág. 17.

[21] Ver Francisco González Navarro, "El procedimiento administrativo, garantía de los administrados", en *Procedimiento administrativo*. Ponencias del IV Encuentro hispano argentino sobre Derecho Administrativo, Xunta de Galicia, pág. 46.

Si bien la existencia de estos procedimientos administrativos especiales resulta innegable e imposible de soslayar, es relevante verificar que, a fin de no atentar contra el derecho de defensa de los particulares y dar debida protección al principio de seguridad jurídica, su existencia constituye un supuesto excepcional, debidamente justificado y su contenido se encuentra enmarcado en el contexto o ámbito del procedimiento general. De esta forma se procura la coherencia del procedimiento administrativo en plenitud, considerándolo como una unidad integrada[22].

B) *Los procedimientos especiales*

En nuestro país, frente a la existencia de algunas pautas comunes planteadas por el decreto 7520/44, regulador del recurso jerárquico, proliferaron los procedimientos especiales hasta que, como ya se señalara, se dictó la ley 19.549 y su reglamento aprobado por el decreto 1759/72 donde se estableció un procedimiento de tipo común y general para toda la administración pública[23].

Este plexo normativo se completó luego con el dictado del decreto 9101/72 que enumeró los procedimientos administrativos especiales que —existentes en aquel momento— conservarían vigencia, por lo cual cabe, en primer término, precisar los ámbitos en los cuales no resulta aplicable el procedimiento común.

Conforme prescribe textualmente la Ley 19.549, esta alcanza a "la administración pública nacional, centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos"[24], y por ende no resulta de aplicación respecto de las actuaciones seguidas por los órganos que integran el poder legislativo y el poder judicial. También quedan excluidos los procedimientos seguidos en el ámbito de los "organismos militares y de defensa y seguridad" y el tercer ámbito excluido lo constituyen los procedimientos administrativos especiales *strictu sensu*; aunque la Ley 19.549 carece de pautas o criterios objetivos útiles para determinarlos. El poder ejecutivo, posteriormente, dictó el decreto 9101/72 estableciendo en forma casuista y asistemática, una enumeración de los procedimientos especiales que continuarían vigentes[25] y si bien dicha disposición apuntaba a la derogación de las normas procedimentales no incluidas, la realidad es que, con el tiempo, los procedimientos especiales fueron multiplicándose, por lo cual se generó una maraña normativa de difícil consideración integral. Posteriormente han existido otros intentos para uniformar estos procedimientos, tales como el decreto 1883/91, pero que al no puntualizar criterios o pautas

[22] Ampliar en Carlos A. Zubiaur, "Los procedimientos especiales", cit., pág. 33.

[23] Confr. Juan Carlos Cassagne, *Derecho administrativo*, t. II, cit., págs. 313 y ss.

[24] Ver Ley 19.549, art. 1.

[25] Ver decreto 9101/72, art. 1.

objetivas que permitieran sistematizar el tema a fin de cercenar la posibilidad de dictar nuevos procedimientos especiales, su espectro real fue muy limitado.

Finalmente, debe enfatizarse que la regulación de procedimientos especiales no deroga las normas de fondo contenidas en la Ley 19.549 ni sus principios fundamentales del procedimiento administrativo estatuidos y, por ende, estas normas resultan aplicables respecto de los procedimientos especiales, aun cuando estos prevean una regulación específica. Algunas normas procedimentales de tipo especial excluyen expresamente la aplicación de la norma genérica[26], lo cual no impide la aplicación analógica de la Ley 19.549, como con claridad precisa el Profesor Cassagne[27].

## **4.** Principios del procedimiento administrativo

El régimen procedimental hace a la esencia de la actividad de la administración por cuanto, según fuera expuesto, constituye la condición básica de legitimidad de la explicitación de la voluntad administrativa, y como tal le alcanzan en plenitud los principios generales del derecho público. En la legislación nacional argentina se estipula entre los requisitos esenciales del acto administrativo el cumplimiento de los procedimientos previstos y "los que resultan implícitos del ordenamiento jurídico"[28] y asimismo dicha Ley, en su artículo 1, prescribe un amplia gama de principios que si bien son aplicables a toda la actividad administrativa nacional, con muy contadas excepciones, se orientan sustancialmente al área recursiva administrativa. De todos modo es necesario un serio replanteo en la consideración de la efectividad de los principios entendiendo la relación administración-particular en un marco cooperativo, excluyendo esquemas de oposición con lo cual la tradicional caracterización de una estructura bipolar procedimental con un pilar predominantemente orientado al principio de legalidad objetiva y sus corolarios, y su otra columna sustancial, en función del principio del debido proceso adjetivo, queden subsumidos en un cauce común bajo los principios básicos de tutela administrativa efectiva y de buena administración, que conjugan en sí las notas garantistas y eficientistas propias de todas la acción administrativa y de fácil proyección a la actividad reglamentaria, de notoria postergación normativa[29]. Los siguientes son los principios básicos procedimentales, receptados por la legislación nacional, con raigambre constitucional directa.

[26] Confr. art. 79 de la ley 27.442 de Defensa de la competencia.

[27] Juan Carlos Cassagne, *Derecho administrativo*, cit., t. II, pág. 312.

[28] Ver art. 7 inc. e) de la Ley 19.549.

[29] En relación con la actual situación institucional y problemática vigencia de estos principios confr. Jorge Sáenz, "Principios generales del procedimiento administrativo", en *Procedimiento administrativo*, cit., t. I, págs. 325 y ss.

A) *Principio de legalidad objetiva*

Todo el accionar de la administración debe adecuarse en plenitud al bloque de juridicidad, integrado tanto por la normativa nacional y tratados internacionales aplicables, como a los principios generales de derecho público; y ello por propia gravitación del sistema, más allá de observaciones o reclamos de particulares. Ello implica especiales corolarios en lo atinente a la recursiva ordinaria administrativa y amplias consecuencias en los alcances de los procedimientos administrativos. En efecto, en la tramitación de recursos administrativos se debe proveer a la efectiva aplicación del principio, más allá del reclamo especifico del particular, por cuanto es deber inexcusable del superior jerárquico asegurar el debido ajuste de la acción administrativa a las prescripciones legales vigentes, entendiéndose que sin perjuicio de otros efectos, los planteos recursivos también deben valorarse en el contexto colaborativo expuesto. Ese principio corrobora la razonabilidad de la revisión arbitrada en la esencia de los procedimientos recursivos entre los cuales tradicionalmente el recurso jerárquico ha lucido primacía.

Corolario directo del principio de legalidad objetiva son entre otros, el de verdad material, oficialidad y eficacia, todos los cuales apuntan a una decisión administrativa ajustada a derecho con independencia de los planteos de particulares interesados. El cabal alcance de este principio debe considerarse acompañado con la plena vigencia de los principios generales que quedan comprendidos en el centro del bloque de legalidad, extremo de alta relevancia como punto de conexión con la centralidad de la persona humana, en las concepciones neoconstitucionalistas, y sobre todo, con el principio de buena administración. Cabe señalar que la valoración de la legalidad de un accionar en el orden administrativo presenta aristas más controvertibles que en el orden judicial en tanto fuere aceptable una equiparación entre condiciones de eficiencia y legalidad formal, por lo cual la correcta aplicación del principio exige una remisión concluyente a criterios de razonabilidad y proporcionalidad de entidad superior pero de consustanciación absoluta en el plexo de la legalidad objetiva[30].

B) *Principio de verdad material*

Con similar raigambre al principio de legalidad objetiva, se presenta el de verdad material, también receptado en la Ley 19.549 y explicitado en la reforma de la ley 21.686, que prescribe la obligación de la autoridad administrativa de no limitarse a los planteos alegados por los interesados sino apuntar al conocimiento preciso de las circunstancias fácticas y jurídicas involucradas.

[30] Confr. Marcos Vaquer Caballeria, "El criterio de eficiencia en el derecho administrativo", en *Revista de la Administración Pública*, 186 (2015), págs. 91-135.

Este principio resulta lógica consecuencia del cometido sustancial de la administración, de la consecución del interés público, en un contexto de plena legitimidad y por ende de adecuado respeto y protección de los derechos de los administrados[31].

Constituye doctrina consolidada del máximo nivel jurídico de la administración que se deben adoptar todas las medidas necesarias para el conocimiento de los hechos reales y tramitar las pruebas pertinentes teniendo presente el principio de la verdad material que rige el procedimiento administrativo. La vigencia de este principio en el orden administrativo[32] representa una clara diferenciación con el proceso judicial en el cual el ejercicio de la función jurisdiccional encuentra precisos límites en las alegaciones y probanzas de las partes y solo muy excepcionalmente procede traspasar los mismos, mientras que la verdad material supone el deber de la administración de avanzar hacia la verdad objetiva con prescindencia de las alegaciones de las partes, constituyendo este principio, como puntualiza el Dr. Cassagne "una derivación del fin que persigue el Estado, que no es otro que la realización de bien común"[33].

Este principio también supone un eslabón concreto en la concepción del particular como colaborador en el desarrollo de los procedimientos, y así lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia en *Durusso de Fernández*, al puntualizar que "el recurrente concurre como colaborador en la elaboración de la decisión administrativa, aun cuando defienda sus derechos subjetivos". Los principios de legalidad objetiva, verdad material y oficialidad responden a la misma matriz y se corresponden con el principio de eficiencia en el marco de una perspectiva de acción conjunta y complementaria de administración y administrados[34].

### C) *Informalismo*

El principio de informalismo o formalismo moderado en la terminología de autores modernos[35] es un principio de vieja data en el derecho nacional, integrado en la jurisprudencia de la Procuración del Tesoro y que apunta a

[31] Ver Guido Santiago Tawil, "El principio de verdad material en el procedimiento administrativo", en *Procedimiento administrativo*, AA. VV., Guido Santiago Tawil (dir.), Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009, págs. 117 y ss.

[32] Sobre la recepción normativa nacional y provincial de este principio ver Guido Santiago Tawil, en *Procedimiento administrativo*, Guido Santiago Tawil (dir.), cit., págs. 118 y ss.

[33] Ver Juan Carlos Cassagne, *Los grandes principios del derecho público constitucional y administrativo*, cit. págs. 433-434.

[34] Alfonso Buteler, *Derecho administrativo argentino*, t. iii, pág. 37, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2016.

[35] Confr. Armando N. Canosa, *Procedimiento administrativo: recursos y reclamos*, Buenos Aires, Astrea, Ediciones RAP, 2014, págs. 144 y ss.

facilitar el acceso a la revisión administrativa a todo administrado eventualmente afectado. En su esencia, este principio responde a raigambre similar al principio *pro actione*, y es una manifestación más del planteo de colaboración que debe regir en toda tramitación procedimental dada la convergencia de los intereses públicos y privados en juego, en el contexto de los principios sustanciales de legalidad objetiva y verdad material. Obviamente el informalismo atenuado no supone *waiver* alguno para la administración, ni excusa para el incumplimiento de formalidades esenciales para el administrado, pero implica en modo terminante, una directiva de facilitar al máximo al particular el planteo, la tramitación y la resolución de su reclamo.

La consagración de este principio no supone que presentaciones extemporáneas pueden reputarse planteadas en tiempo hábil ni la subsanación de vicios que configuren una nulidad absoluta, pero en su amplitud permite remediar nominaciones equívocas de recursos planteados, deficiencias formales no esenciales, y presentaciones ante órganos incompetentes, excluyendo la sacralidad de las formas judiciales[36]. Su relevancia radica en la facilitación al particular del acceso a la revisión administrativa, y su corolario directo es la interpretación amplia para asegurar la tramitación de los procedimientos. Por aplicación de este principio, la legislación nacional excluyó la intervención necesaria de patrocinio letrado en los reclamos administrativos, en sentido lato; y también, a su vera, surge natural la obligación de la administración, de cooperar en la debida tramitación recursiva, extremo propio del debido proceso adjetivo.

D) *Principio de oficialidad*

Enmarcado en la legalidad objetiva, el principio de oficialidad o bien de impulsión e instrucción de oficio, como con mayor claridad suele explicitarse[37] ha sido receptado en forma concluyente en la legislación nacional. La naturaleza de los procedimientos administrativos reconoce como actor determinante a la administración en su carácter de responsable directo de la consecución de los cometidos de interés público, sin que ello implique detrimento alguno de la capacidad del interesado, de una participación amplia en resguardo de sus derechos involucrados. Este principio es de aplicación general y reconoce solo limitadas excepciones en los casos en que la ley habilita condiciones de caducidad procedimental[38], y cuando la resolución final eventual solo alcance al interés privado del recurrente.

[36] Ver Fernando E. Juan Lima, "El informalismo en favor del administrado", en *Procedimiento administrativo*, Guido Santiago Tawil (dir.) cit., págs. 135 y ss.

[37] Confr. Armando N. Canosa, "Procedimiento administrativo: recursos y reclamos", cit., págs. 137 y ss.

[38] Art. 1 inc. g) ap. 9 de la Ley 19.549.

Este principio es consecuente directo del interés púbico que reviste para la administración la correcta tramitación procedimental en cuanto se proyecta conjugado con principios ya comentados, en un elemento relevante para asegurar la legalidad de la acción administrativa. La contundencia de esta aseveración surge notoria en la normativa nacional y así el artículo 70 del RNPA estatuye que la administración puede continuar con las actuaciones aun cuando se hubiere presentado desistimiento, si de alguna manera estuviere comprometido el interés general. La oficialidad también se conjuga con el principio *pro actione* en cuanto ambos aun con perspectivas originarias diversas confluyen en asegurar los cauces más amplios para una debida tramitación procedimental, en beneficio del interés general, incluyendo el interés directo del recurrente, pero con proyección mayor; correspondiendo a la administración, en función de su conformación jerárquica, asegurar la legalidad de su accionar de por sí, más allá del debido respeto de derechos eventualmente afectados en el marco de los alcances de los agravios vertidos. Esencialmente, hace a una obligación propia, generadora de responsabilidad en caso de deficiente cumplimiento[39]; configurándose una situación común, en la cual la diversidad de fundamentación de origen no obsta a la coordinación de la acción pública y privada, en función de la consecución de finalidades de interés general.

E) *Gratuidad y ritualismo inútil*

Estos principios apuntan también a facilitar la gestión del particular en las vías recursivas. La gratuidad ya esbozada al referir la ausencia del recaudo de patrocinio letrado supone esencialmente la ausencia de costo alguno para el particular excepto lo atinente a las pericias que pudiere ofrecer; a diferencia de las actuaciones judiciales donde asume costos de patrocinio obligatorio y los gastos causídicos ordinarios, siendo la proyección de su planteo ajeno a consideraciones económicas directas. Esta conclusión no es aplicable a procedimientos impugnatorios en contrataciones públicas en los cuales, normativas especificas han prescrito condiciones de recurribilidad que pueden involucrar costos correlativos, tendientes a asegurar la seriedad del reclamo.

El principio de interdicción de ritualismo inútil se integra plenamente con el principio *pro actione* y con los atinentes a celeridad y economía procedimental, pues resulta obvio que si es objetivo del procedimiento, asegurar el cumplimiento de la legalidad de la acción administrativa, cualquier elemento dilatorio estará fuera de lugar, y en ese prisma debe valorarse el "ritualismo inútil". Por otra parte, dado el principio de informalismo reseñado que de por sí inhibe de valoración positiva a los aspectos rituales, resulta natural la

[39] Ampliar en María Paula Rennella, "El principio de oficialidad en el procedimiento administrativo", en *Procedimiento administrativo*, Guido Santiago Tawil (dir.) cit., págs. 109 y ss.

repulsión a la admisibilidad de elementos de inutilidad reconocible en función del acto final resolutivo. Asimismo, el texto original de la LNPA receptaba este principio en lo atinente a la tramitación del reclamo administrativo previo exigible para el acceso a la justicia, y si bien una modificación legislativa ulterior lo derogó, en modo alguno su vigencia como principio procedimental ha sido alterado pues su esencia condice con los principios *ut supra* precisados y, fundamentalmente, es conteste con el principio de finalidad y los corolarios propios de la revisión jerárquica[40].

F) *Eficacia*

Como ya se dijo, sin perjuicio de la relevancia propia de los procedimientos recursivos, son de alta significación aquellos orientados a la emisión del acto administrativo final, en todas las áreas de competencia de la administración; y así como todos los principios procedimentales son aplicables a la acción administrativa en plenitud, algunos han sido desarrollados con mayor énfasis en la vertiente recursiva, tales como los atinentes al debido proceso adjetivo, mientras que en otros, tales como transparencia[41], buena administración[42] y confianza legítima[43], han sido proyectados con especial relevancia en la acción administrativa general.

El principio de eficacia constituye un caso muy particular pues su consideración apunta proyecciones distintas en cuanto al valorarse en el área recursiva, ha sido objeto de profuso análisis asociado naturalmente con aquellos de economía y simplicidad, en el marco del formalismo moderado, con el claro objetivo de acelerar la emisión final; mientras que en lo concerniente al dictado de actos administrativos ordinarios, con proyección diversa a su enfoque, su análisis ha sido muy postergado en la dogmática tradicional, preocupada básicamente por las consideraciones alusivas a la legitimidad del acto.

En tal sentido, cabe precisar que la nota de eficiencia no ha sido objeto de especial interés en la doctrina administrativista tradicional, la cual ha dedicado

[40] Ampliar en Agustina Fanelli Evans, "El concepto de ritualismo inútil en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos", en Héctor Pozo Gowland; David Andrés Halperìn; Oscar Aguilar Valdez; Fernando Juan Lima; Armando Canosa (dir.), *Procedimiento administrativo*, cit., t. II, págs. 765 y ss.

[41] Mario Rejtman Farah, "El principio de transparencia en el procedimiento administrativo", en *Procedimiento y proceso administrativo*, cit., Juan Carlos Cassagne (dir.), cit. págs. 79 y ss.

[42] Confr. Martín Galli Basualdo, *La buena administración en las organizaciones públicas nacionales y en la gobernanza global*. Gobernanza, gobierno abierto, simplificación administrativa, better regulation y administración electrónica, Madrid, Marcial Pons, 2019, págs. 69 y ss.

[43] Pedro J. J. Coviello, "El procedimiento administrativo y la confianza legítima", cit., en *Procedimiento administrativo*, cit., t. II, págs.134 y ss.

su celo máximo a la profundización de los aspectos que hacen a la legitimidad del accionar público y con particular énfasis en la interdicción de arbitrariedad en los procedimientos de la administración. Dicho enfoque ha constituido un camino virtuoso en cuanto fuere atinente al debido resguardo de los derechos individuales ante el ejercicio indebido del prerrogativas públicas, pero a la vez denota insuficiencia cuando la magnitud de los cometidos estatales involucrados en la extensa difusión de derechos fundamentales inserta en las perspectivas neoconstitucionalistas, exige compromisos de actuación pública que deben ser operados en condiciones ordinarias de eficiencia administrativa.

Tradicionalmente no constituía equívoco sustancial descartar mayores referencias a las consideraciones de eficiencia en cuanto la connotación jurídica se limitaba a parámetros de legalidad, evaluables con mayor o menor espectro y dimensión, en tanto que lo atinente a las modalidades operativas, eran propios de las ciencias de la administración, o bien de elaboración de políticas públicas. Sin embargo, al presente la nota de eficiencia ha sido plenamente incorporada al espectro normativo[44], y más aún en varios sistemas, con rango constitucional, extremo que obliga, sin dudas, a actualizar aquellas premisas tradicionales, asimilando a condiciones de legitimidad los términos de eficiencia, sin perjuicio de admitir las notorias diferencias que hacen a su sustantividad y naturaleza, y sin desconocer la evolución histórica que condujo a su consagración y reconocimiento constitucional[45].

La eficiencia exigible en toda actuación administrativa constituye un principio jurídico sustancial y, por ende, planteada y reconocida la formal juridización del concepto de eficiencia, resulta evidente, dada su notoria gravitación, que el control de la actividad administrativa, preventivo o ulterior, plenamente aceptado en notas de legitimidad, debe también alcanzarle como objeto de la fiscalización. Obviamente tal contralor operará con pautas muy diversas de las que habitualmente se entienden connaturales a las propias de legitimidad, lo cual no implica desconocer la gravitante relevancia de tal condición. En efecto, debido a la ya apuntada proficua extensión de los cometidos estatales, las condiciones presupuestarias han adquirido un particular énfasis prioritario, y a nadie escapa la muy directa vinculación entre un proceder eficiente y la calidad de la erogación fiscal involucrada.

Concordantemente, los principios *favor acti* y *conservatio acti* coadyuvan a tornar eficaz la acción administrativa y se proyectan con mayor certeza en esta área, pues en lo referente al contexto recursivo deberán ser ponderados restrictivamente para no afectar alcances propios de la garantía del debido proceso en el ámbito administrativo.

[44] Art. 103 de la Constitución española.

[45] Hernán Celorrio, "Legalidad y eficacia" en *Contratación administrativa y crisis económica*, cit..

La normativa nacional trata conjuntamente los recaudos de "celeridad, economía, sencillez y eficacia" de los trámites[46], entendiendo bajo esa enunciación conjunta la directiva tendiente a asegurar definiciones administrativas en tiempos razonables, aspecto muy relevante que se corresponde con los postulados elementales de buena administración.

De todas modos, la exigencia de eficiencia en los procedimientos ordinarios continúa siendo materia pendiente en la normativa nacional y aún de muy limitada proyección en nuestra dogmática, pese a la evidencia de que la complementación entre las condiciones de legitimidad y eficiencia es hoy definitoria y hace a la esencia de la actividad pública, por cuanto se estructura en función de una doble finalidad: la interdicción de arbitrariedad y la eficacia de la acción administrativa, y como puntualizara Vaquer Caballería[47], "el ordenamiento jurídico no solo goza de validez y eficiencia formal, sino que persigue tener eficacia material, efectividad y eficiencia", utilizando la terminología más amplia para precisar el concepto propio de accionar eficiente.

Las aseveraciones precedentes, de notoria evidencia, en cuanto precisan la ineluctable necesidad de una adecuada composición de legitimidad y eficacia, no han sido, sin embargo, tradicionalmente así comprendidas, a punto tal que no son escasas las ocasiones en que se plantearon en condiciones antagónicas; y como acotara Alejandro Nieto, con su singular agudeza, "muchas veces la administración desquicia su funcionamiento en las vías del derecho".

G) *Debido proceso adjetivo*

Constituye el principio básico del procedimiento administrativo revisor y, por su naturaleza, se expande a todos los procedimientos administrativos como bien explícita el Pacto de San José de Costa Rica (art. 8)[48]. En su esencia comprende: a) derecho a ser oído; b) derecho a ofrecer y producir pruebas, y c) derecho a decisión fundada, extremos unánimemente reconocidos por doctrina y jurisprudencia[49].

Adicionalmente cabe sumarles el derecho a una decisión en tiempo razonable y el derecho a una tramitación imparcial. La imparcialidad se constituye en un principio general que debe evaluarse en función del interés general al tiempo de la toma de decisiones, y también implica un recaudo de alta relevancia la

[46] Art. 1, inc. de la ley 19.549.

[47] Vaquer Caballería, "El criterio de eficiencia en el derecho administrativo", cit., pág. 121.

[48] Ampliar en Armando Canosa, "El principio de la tutela administrativa efectiva", en Héctor Pozo Gowland; David Andrés Halperìn; Oscar Aguilar Valdez; Fernando Juan Lima; Armando Canosa (dir.), *Procedimiento administrativo*, cit., t. i, págs. 644. y ss.

[49] Ver Carlos F. Balbin, *Tratado de derecho administrativo*, t. iii, Buenos Aires, La Ley, 2010, págs. 507 y ss.

sincronía del decisorio, pues a nadie escapa que resoluciones extemporáneas suponen denegación de justicia[50].

La normativa nacional recepta explícitamente el principio del debido proceso adjetivo puntualizando sus tres atributos tradicionales y precisando a su respecto que:

a) El derecho a ser oído comprende el derecho a exponer las razones de las pretensiones y defensas antes de la emisión de actos referidos a derechos subjetivos o intereses legítimos e interponer recursos;

b) El derecho a la prueba comprende el ofrecimiento y su producción en cuanto fuere pertinente; el derecho a presentar alegatos y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos, y

c) El derecho a una decisión fundada implica la necesidad de que la decisión tenga una adecuada motivación, atendiendo a la consideración de los principales argumentos y cuestiones propuestas en cuanto fueren conducentes al caso.

Cabe puntualizar como elemento relevante la exigencia estatuida por la LNPA [51] de dictamen jurídico previo a todo acto que pudiere afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, revistiendo tal recaudo procedimental carácter esencial, lo cual impide toda posibilidad de subsanación ulterior; y asimismo, precisa la pauta de la razonabilidad del decisorio, dado que los actos emitidos deben ser proporcionalmente adecuados a la finalidad habilitante de la competencia (LNPA, art. 7 inc. f))[52].

H) *Buena administración*

La legislación argentina carece de normativa formal relativa a la buena administración; sin embargo, al constituir un principio general de derecho público adquiere plena vigencia en el marco de los alcances del neoconstitucionalismo y de las proyecciones del artículo 33 de la Constitución Nacional.

Recuerda el Dr. Cassagne que este derecho fundamental "se integra con la totalidad de los principios generales de derecho administrativo"[53] incluida la tutela administrativa efectiva, y como tal se transforma en columna vertebral en la cual se integran todos los principios procedimentales, tanto en su aspecto recursivo como en lo atinente a la formación de actos ordinarios de efectos individuales y de alcances generales. Más aun, en su espectro pueden valorarse

[50] Armando N. Canosa, "Procedimiento administrativo: recursos y reclamos", cit., pág. 170.

[51] Ver art. 7 inc. d) de la Ley 19.549.

[52] Al respecto ampliar en Ezequiel Cassagne, "El principio de razonabilidad", en Héctor Pozo Gowland; David Andrés Halperìn; Oscar Aguilar Valdez; Fernando Juan Lima; Armando Canosa (dir.), *Procedimiento administrativo*, cit., t. I, págs. 681 y ss.

[53] Juan Carlos Cassagne, *Los grandes principios del derecho público constitucional y administrativo*, cit., pág. 430.

correctamente los principios de legalidad objetiva y eficacia en cuanto coadyuvan a proyecciones colaborativas entre particulares y administración, soslayando tradicionales perfiles antagónicos.

Tanto el artículo 41 de la Carta de Niza como el Capítulo 2 de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación a la Administración Pública delinean principios esenciales incluidos en el principio general de buena administración y si bien esta última no registra conformación normativa local reviste carácter de *soft law*[54]. Por ello, resulta concluyente la afirmación consistente de algunos de sus principios integrativos, a saber: 1) principio de servicio objetivo al interés general y a los ciudadanos; 2) principio de racionalidad en la motivación; 3) principio de eficacia; 4) principio de seguridad jurídica, previsibilidad y certeza normativa; 5) principio de transparencia, y 6) principio de debido proceso.

La correcta valoración de la trascendencia del principio de buena administración que cubre en su manto los principios procedimentales *ut supra* referenciados se proyecta en plenitud al contemplar que la fuerza y calidad de los principios integran un plexo jerárquico superior a las normas escritas y son exigibles de por sí, con independencia de regulaciones ulteriores e inclusive de requerimientos específicos de particulares interesados, por constituir deberes de la administración pública[55].

## **5.** Inicio y desarrollo del procedimiento administrativo y participación

La legislación nacional detalla con precisión las diversas etapas procedimentales y sus recaudos. En apretada síntesis cabe referenciar las siguientes:

### A) *Iniciación de oficio. Petición de parte. Legitimación. Distintas categorías. Los terceros interesados*

Conforme surge expresamente de la Ley 19.549, el trámite puede iniciarse tanto de oficio o a petición de cualquier persona física o jurídica, pública o privada que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo[56]. Tales

[54] Confr. Martín Galli Basualdo, ob. cit., pág. 112.

[55] Juan Carlos Cassagne, *Los grandes principios del derecho público constitucional y administrativo*, cit., pág.433.

[56] Ver. art. 3 del Reglamento aprobado por el decreto 1759/72.

Gastón Darío Oberda, "Las partes en el procedimiento administrativo", en *Procedimiento Administrativo*, Guido Santiago Tawil (dir.), cit., págs. 215 y ss., Laura Monti, "La representación de las partes en el procedimiento administrativo", en *Procedimiento administrativo*, Guido Santiago Tawil (dir.) cit., págs. 233 y ss.; Federico Campolieti, "Los sujetos intervinientes en el procedimiento administrativo", en Héctor Pozo Gowland; David Andrés Halperìn; Oscar Aguilar Valdez; Fernando Juan Lima; Armando Canosa (dir.), *Procedimiento administrativo*, cit., t. ii, págs. 745 y ss..

categorías de derecho subjetivo y de interés legítimo constituyen la base de la legitimación en el procedimiento administrativo. Todo ello sin perjuicio del derecho amplio de presentar peticiones a las autoridades, contemplado en el artículo 43 de la Constitución Nacional, que ha configurado la categoría del interés simple, la cual permite al particular no solo realizar peticiones o sugerencias a la administración, sino también la de presentar denuncias administrativas y en algunos casos, acciones públicas.

Por último y adicionalmente cabe mencionar que luego de la reforma de la Constitución Nacional realizada en 1994, surge la posibilidad de invocar intereses difusos o simple interés en materias de medio ambiente, competencia, consumidores y derechos de incidencia colectiva así como la posibilidad de que dicha invocación sea realizada por asociaciones de consumidores o usuarios y el defensor del pueblo de la Nación.

B) *El expediente administrativo. Régimen de las peticiones. Escrito. Contenido. Recepción. Representación*

En función del principio de celeridad, economía, sencillez y eficacia de los actos que forman parte del procedimiento administrativo, en los últimos años se ha instrumentado la utilización de distintas tecnologías a fin de lograr su cumplimiento[57]. Así se ha implantado un sistema de Gestión Documental Electrónica[58], una plataforma de trámites a distancia[59], y una plataforma de Autenticación Electrónica Central[60]; todo ello sin perjuicio del dictado de las normas correspondientes —y posterior aplicación— de los institutos de firma electrónica y firma digital[61]; todo ello en el marco de una política de facilitación del acceso del administrado a los organismos de la administración pública, y agilizar sus trámites, incrementar la transparencia e inmediación mediante el uso de tecnología que recientes normativas han introducido con distintas modificaciones al Reglamento de Procedimiento Administrativo[62].

En ese contexto se ha establecido que el expediente administrativo tendrá formato electrónico y que la tramitación de las actuaciones, comunicaciones y documentos se realizara mediante una plataforma de gestión documental electrónica. Transitoriamente los expedientes iniciados con anterioridad a

[57] Ampliar en Carlos E. Delpiazzo, "El procedimiento administrativo, y el derecho informático", en Héctor Pozo Gowland; David Andrés Halperìn; Oscar Aguilar Valdez; Fernando Juan Lima; Armando Canosa (dir.), *Procedimiento administrativo*, cit., t. I, págs. 1319 y ss.

[58] Ver decreto 561/2016.

[59] Ver decreto 1063/2016.

[60] Ver decreto 1265/2016.

[61] Ver Ley 25.506.

[62] Confr. decreto 894/2017 mediante el cual se han introducido distintas modificaciones al Reglamento de Procedimientos Administrativos.

esta norma se tramitarán en soporte papel "pero las actuaciones que en ellos se produzcan y agreguen deben instrumentarse en formato electrónico"[63]; y se prevé que los expedientes en soporte papel podrán digitalizarse y continuar su tramitación como expedientes electrónicos[64].

En concordancia con ello, expresamente se habilita la presentación de escritos en forma digital mediante la plataforma electrónica de trámites a distancia o en soporte papel; y sin perjuicio de la vigencia del principio de informalismo a favor del administrado, se regulan las formalidades de los escritos, su idioma, domicilio, acreditación de personería, firma de las actuaciones y la forma de digitalizar los documentos presentados en soporte papel.

C) *Acceso al expediente. Vista de las actuaciones*

Durante todo el procedimiento la parte podrá tomar vista del expediente administrativo. Su solicitud podrá realizarse verbalmente o por escrito y deberá otorgase, sin necesidad de resolución expresa, en la oficina en que se encuentra el expediente[65]. Si se solicitare la fijación de un plazo para la vista, este se dispondrá por escrito debiendo ser, en principio, de diez días hábiles administrativos. Resulta interesante notar que en el caso de pretenderse interponer un recurso administrativo, el pedido de vista suspende el curso de los plazos para su interposición, suspensión que se prolongará durante todo el plazo otorgado para efectivizarla. También está previsto un régimen especial para solicitar y tomar vista respecto de los expedientes que tramitan en forma electrónica, en cuyo caso los efectos de obtener la suspensión de los plazos para recurrir un acto administrativo, debe ser solicitado expresamente al momento de requerir la vista.

D) *Actuaciones reservadas*

Como excepción al régimen de la vista se admite que las actuaciones, diligencias, informes o dictámenes, a pedido del órgano competente y previo dictamen jurídico, puedan ser declarados reservados o secretos mediante decisión fundada del órgano competente a ese efecto[66].

[63] Ver art. 7 lit. d) del RPA aprobado por el decreto 1759/72.

[64] Vera art 7 lit. e) del RPA aprobado por el decreto 1759/72.

[65] Ampliar en Laura Monti, "El acceso a las actuaciones administrativas. La vista en el procedimiento administrativo", en *Procedimiento administrativo*, Guido Santiago Tawil (dir.), págs. 267 y ss..

[66] Mario Rejtman Farah, "El principio de transparencia en el procedimiento administrativo", en *Procedimiento y proceso administrativo*, cit., págs. 79 y ss.

E) *Régimen de publicidad*

Paralelamente se regula un régimen específico de publicidad de los actos administrativos, en función del alcance de sus efectos. En caso de los actos de alcance general se prevé su publicación oficial sin que la norma haya regulado expresamente el modo y forma de su realización[67]; mientras que para los actos de alcance individual se exige la notificación al particular, lo cual debe concretarse mediante diversos medios preestablecidos entre los cuales se destaca el acceso directo de la parte interesada al expediente, su presentación espontánea, cédula, telegrama con aviso de entrega, oficio impuesto, certificado expreso con aviso de recepción, carta documento, y por medio de la plataforma electrónica de trámites a distancia, etc.[68].

F) *Régimen de acceso a la información pública y transparencia*

Sin perjuicio del régimen de publicidad regulado por las normas que rigen el procedimiento administrativo, la ley 27.275 ha regulado un amplio acceso a la información pública como instrumento clave para la trasparencia de los actos del Estado, y como medio de fiscalización y participación efectiva de todos los sectores de la sociedad[69].

G) *Conducción de procedimiento por la administración. Las medidas preventivas o cautelares*

Como principio general la LNPA establece que la conducción del procedimiento, tanto en lo que se refiere a su impulsión como instrucción es realizada de oficio por la administración, sin perjuicio de la participación de los interesados. En tal sentido el RNPA establece que en todos los casos donde medie el interés general, sea cual fuere su gravitación, el procedimiento será impulsado de oficio por la propia administración en todos sus trámites y a través de medios electrónicas respetando los principios de economía, sencillez y eficacia. El órgano competente será el encargado de impulsar de oficio todas las actuaciones administrativas salvo en los supuestos que el trámite tenga por objeto una actuación donde medie exclusivamente un interés privado de la parte.

La Ley de Procedimientos Administrativos establece que el acto administrativo goza de presunción de legitimidad, encontrándose la administración en

[67] Ampliar en David Andrés Halperín, "La publicidad de los actos estatales: notificación y publicación", en *Procedimiento administrativo*, Guido Santiago Tawil (dir.), cit., págs. 281 y ss.

[68] Ampliar en David Andrés Halperín, "La publicidad de los actos estatales: notificación y publicación", cit., págs. 281 y ss.

[69] Marcela I. Basterra, *Acceso a la información pública y transparencia*. Ley 27.275 y decreto reglamentario 206/17. Comentados, anotados y concordados, Buenos Aires, Astrea, 2017, págs. 3 y ss.