

LA SIGNIFICACION DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA ADMINISTRACION MODERNA

Por MARIO R. MICELE

(Argentina)

El tema y sus proyecciones

El planteo del título implica una problemática entre el *principio de legalidad* como fundamentación jurídica necesaria y la *administración moderna* como pretensión de eficiencia y eficacia.

El desarrollo constitucional recepta, explícita o implícitamente, como necesidad histórica, una serie de anhelos de la Humanidad, estructurando al Estado en sucesivos marcos jurídicos que justifican su actuación en los diversos órdenes de poderes, delimitando competencias y atribuyendo facultades y garantías a los ciudadanos. Así se logra y asegura la transformación del concepto de *súbdito* y se lo eleva a la condición jurídica de *administrado* como sujeto de derechos.

Dichos marcos jurídicos sucesivos y jerárquicamente dependientes permiten la distribución de facultades y la descentrali-

zación del poder y de las decisiones, de ahí que todos los *actos administrativos* están condicionados, en su validez y eficacia, a la legalidad.

El *principio de legalidad* es el escudo protector de la arbitrariedad, del error, de los desvíos de poder y de la discriminación del tratamiento igualitario.

Resultaría tautológico, aunque nunca superabundante, afirmar que la conducta del Estado sólo puede exteriorizarse mediante una *administración legal* o que las actividades de los órganos y de los funcionarios deben desempeñarse de acuerdo a lo establecido en la ley, según las formas procesales y los fines que ella persiga. Pero, analizar las atribuciones, la competencia del órgano, las formas cumplidas y los recursos previstos para garantía de los administrados no agotan el conocimiento, la justificación y la real vigencia del principio de legalidad.

El administrado que impugna la validez y eficacia de un acto administrativo, porque está afectado en sus derechos subjetivos o en sus intereses legítimos—según sea un acto administrativo que individualmente lo agravie, o una disposición de carácter general—no está salvaguardado solamente por las formas y procedimientos cumplidos, sino por la verdad de los hechos analizados, la debida aplicación de la norma invocada, la interpretación de esos mismos hechos y las circunstancias—oportunidad, mérito, conveniencia e interés general.

Cada día más, en razón de los nuevos ámbitos en los cuales el Estado ha ido incorporando su acción, se han debido adoptar normas generales, amplias y omnicomprensivas de situaciones no específicamente definidas, derivando a las reglamentaciones y a las disposiciones complementarias, cada vez más alejadas de la voluntad del legislador. Así se han multiplicado las posibilidades de integrar el complejo normativo de la ley, por la acción y decisión de órganos subordinados con facultades delegadas que, al mismo tiempo, amplifican jurídica y técnicamente los alcances y aplicaciones a situaciones más específicas.

Tales delegaciones, integrativas de la ley, son susceptibles de generar sucesivas desviaciones de poder, cuyas normas comienzan a tener aplicación y subsistencia mientras no sean cuestionadas, y mantienen su validez hasta que no resulten invalidadas.

Así es cómo, con violación del principio de legalidad, una norma o complejo de normas irregularmente creadas pueden producir efectos en su aplicación momentánea o continuadamente.

Mientras el Estado sólo cumplía funciones estrictamente políticas era factible precisar, casi de inmediato, el ejercicio abusivo del poder, pero a medida que las actividades sociales, culturales, económicas, vieron restringido el ámbito del derecho privado por penetración del derecho público, y la ley debió ser sucesivamente integrada con normas de menor jerarquía, ha ido perdiendo sustento el adagio jurídico de la presunción de conocimiento de la ley, enfrentándose, sin fácil solución, el conflicto entre «verdad jurídica» y «verdad real».

En el orden económico la participación del Estado, sea como regulador o condicionante, la política económica interna e internacional ha sujetado a requisitos la actuación y las decisiones de los sectores privados que ya pueden encuadrarse en nuevas estructuras de un verdadero *derecho económico*, cuyo predominio publicista atribuye especiales caracteres al principio de legalidad, ampliando el ámbito de competencia de los órganos administrativos y los márgenes de interpretación para la aplicación de la ley.

La necesidad de interpretar los alcances de la voluntad del legislador, mediante las sucesivas delegaciones para dictar normas integrativas, debió extenderse a los *criterios administrativos* de aplicación que pueden parangonarse con la discrecionalidad, ciertos arbitrios prácticos y decisiones creadoras de desigualdad de tratamiento.

Ello abrió una nueva zona gris, indefinida y de difícil apreciación para analizar el legítimo ejercicio de las atribuciones asignadas a los órganos administrativos. Cuestiones vinculadas con la producción de bienes y servicios, distribución y consumo, habilitaciones para el ejercicio de la actividad económica, permisos previos, autorizaciones especiales, gravámenes y tasas, requisitos para el funcionamiento de entidades privadas, registros, verificaciones, controles y sanciones de muy diversos tipos, demuestran la dificultad de encasillar las decisiones administrativas en los clásicos cánones sobre la validez de ciertos actos ad-

ministrativos y la eficacia cierta de los recursos procesales previstos para la defensa de los derechos de los administrados.

Las operaciones de comercio internacional y la urgencia de los negocios en un mundo altamente comunicado y atacado de los males inflacionarios, con un elevado grado de sensibilidad de reacción en presencia de hechos nuevos, transformaciones tecnológicas y ruptura de los equilibrios políticos, económicos y sociales, pueden dejar en letra muerta el desarrollo de un proceso administrativo a la espera de una justa decisión, aun cuando el derecho le otorgue recursos protectores. Si por razones de orden práctico los *administrados* no ejercitan regularmente sus derechos para promover las rectificaciones de las vías de hecho administrativas o de los actos administrativos que resulten nocivos para sus intereses, el principio de legitimidad queda en un enunciado sin sentido.

Si las sanciones pecuniarias, como las multas, se pagan sin discutir porque resulta más conveniente someterse a una arbitrariedad que promover una prolongada actividad procesal, el dinamismo del derecho se ha atrofiado. Igualmente, el mismo juicio merece cuando el legislador recurre a establecer sanciones automáticas—aplicables de pleno derecho—o autoriza a liberarse del proceso mediante al pago voluntario de la pena pecuniaria.

El interés en reclamar la legalidad será desplazado por valoraciones crematísticas, y el costo de la arbitrariedad será un riesgo más en la vida de los negocios.

La incorporación de nuevas técnicas en el derecho, para resolver y restablecer el orden económico, traerá cambios que significarán alteraciones en las corrientes clásicas del derecho administrativo.

Existe, por sobre el derecho, una categoría ética que justifica mantener, sustentar y asegurar la eficacia de las acciones que hagan revivir y sobrevivir el principio de legitimidad aun frente a las nuevas técnicas jurídicas.

Eficacia legislativa y eficacia administrativa

La ley es eficaz, en cuanto a su contenido, si está redactada en forma que se integren sus disposiciones con criterio sistemático, cuya aplicación resulte autosuficiente y sólo delegue a otros órganos facultades específicas, evitando que los requisitos formales integrativos puedan desnaturalizar los fines perseguidos; la ley formaliza objetivos.

Es eficaz, en cuanto a los resultados y fines propuestos, si en su aplicación admite ajustarse a las variables circunstancias que la realidad económico-social presenta; también si sus disposiciones armonizan con el orden jurídico total o se conectan, supletoriamente, con el plexo normativo—civil, procesal o penal—de acuerdo a la naturaleza jurídica de cada situación.

El legislador debe ofrecer a los *órganos administrativos* competentes un riguroso marco de posibilidades y a los *administrados* permitirles el ejercicio de sus *facultades*, de modo tal que no deba buscar excepciones a los principios generales del derecho.

La diversidad de cuestiones sometidas a regulaciones legislativas puede justificarse como fenómeno evolutivo originado por las mayores funciones estatales, pero ello no autoriza a confundir a los administrados con multiplicidad de métodos y técnicas procesales altamente específicas que difieren de las generales establecidas en el respectivo orden jurídico.

Cuando se deja amplio margen a la discrecionalidad—técnica o jurídica—, cuando el órgano superior no interviene en forma rápida y práctica para restablecer la legalidad, o cuando ésta es entendida sólo como una revisión de la legalidad de las formas cumplidas, sin valorar su congruencia o incongruencia con las políticas perseguidas por el legislador, entonces se habrá consagrado el feudalismo administrativo y el divorcio con el orden jurídico.

Los doctrinarios del derecho administrativo han estructurado una disciplina jurídica de *efectos verticales* y ordenado la pluralidad de normas con sus respectivas prelación que *descienden* hasta el acto administrativo.

Los estudiosos de las ciencias administrativas, al aplicar los principios de la división del trabajo y establecer las funciones y jerarquías a una organización, deberán tener presente los *efectos verticales ascendentes* para que cada acto o decisión administrativo compruebe su vinculación normativa hasta llegar a la ley, sin perjuicio de valorar el criterio aplicado y su armonización y congruencia con la política establecida por el legislador.

Los juristas sostienen que la ley es eficaz si, en su generalidad, la misma se cumple, o sea, si los fines son alcanzados.

Los administrativistas consideran que la actividad es eficaz si se logran los resultados propuestos, y que es eficiente si se alcanzan con el mínimo de recursos.

Como en el derecho administrativo siempre existen recursos administrativos o judiciales para restablecer la legalidad, la disciplina jurídica se presenta como sistemática, aunque en la realidad el administrado afectado no ponga en marcha el procedimiento recursivo o promoviéndolo no obtenga satisfacción a sus pretensiones.

Pero la función de la administración pública es no provocar actos cuestionables, o bien rectificarlos restableciendo la juridicidad rápida y eficazmente. Pero si esta rectificación es susceptible de motivar un nuevo proceso administrativo que implique retrotraer sucesivamente todas las etapas anteriormente cumplidas para que en cada una de ellas se informe y justifique el dictamen producido en su oportunidad, consideramos que lograr el restablecimiento de la legalidad por esa vía será al costo de la ineficiencia, con pérdida y desgaste del interés social o económico que motivó el interés jurídico.

La conducta omisiva, la inactividad del Estado, la negligencia o la denegatoria son formas o variantes de ilegalidad administrativa, y aun cuando el silencio autoriza la vía jurisdiccional, el tiempo del proceso puede convertir en abstracta una cuestión concreta.

La ciencia jurídica no ha creado medios suficientemente eficientes para superar el desinterés por el ejercicio de las acciones que, en definitiva, consagran y legitiman situaciones de hecho, y, por ello, deben incrementarse los instrumentos administrati-

vos, la responsabilidad técnica de sus órganos, la supervisión y el control de las decisiones en su propio ámbito para el más inmediato restablecimiento de la legalidad formal y material. La eficacia administrativa está más próxima a la realidad de los acontecimientos que le corresponde resolver, pues el legislador que estableció una política, depositó la confianza en los órganos ejecutores de aplicación.

De no ser así, el legislador deberá reconsiderar y reestructurar los textos normativos para corregir los desvíos, efectuando lo que se denomina la interpretación auténtica de la ley originariamente dictada y tratar de tal manera asegurar la eficacia de los fines propuestos.

Aun cuando los actos y decisiones administrativas se orientan a solucionar situaciones presentes y provengan de niveles operativos muy normativizados, por pertenecer a subsistemas relativamente cerrados, los niveles estratégicos y de coordinación tienen la misión ineludible de buscar soluciones a los nuevos problemas, relacionar la organización con el ambiente y fijar renovados objetivos y metas que aseguren, con vistas al largo plazo, la supervivencia de un sistema abierto.

El interés público y la realidad

Aun los actos administrativos dictados en los márgenes de la discrecionalidad (por alternativas prefijadas, razones técnicas o por modalidades) están subordinados al *interés público* confiado al órgano competente, pero el interés público no es un concepto estático, sino dinámico y evolutivo, como todos los fenómenos sociales.

El sentido de la norma tiene alcances distintos en el tiempo, por obra de transformaciones y cambios ajenos al legislador; las costumbres, la tecnología, las nuevas políticas y la legislación posterior imponen nuevos conceptos en la vida de la sociedad.

Si la norma ha quedado abrogada implícitamente, o es inaplicable en circunstancias actuales, porque no coincide con las situaciones de hecho, o ahora resulta incompatible con nuevas políticas, pretender invocarlas como fundamento de una deci-

sión muy posiblemente provocará conflictos y litigios que conviene evitar, pues el legislador, al querer regular determinadas situaciones o conductas, se inspiró en el orden y tuvo en vista un preciso *interés público* que se integró con el pasado y que ahora no coincide con la realidad presente.

Es función del organismo administrativo advertir y apreciar las variantes circunstancias —tiempo, lugar y medio ambiente—, sin aferrarse a un *rigorismo de legitimidad formal* o a la aplicación de precedentes que han agotado su validez en el presente.

La Administración pública no existe como ente por sí o para sí misma, sino en función de servicios para la comunidad, cuyos destinatarios son los administrados, el concepto de *interés público* no es rígido, sino flexible, y la doctrina alemana lo considera entre las categorías de *conceptos jurídicos indeterminados*, como juicios de valor, de experiencia o de prudencia, que logran objetividad por su aplicación generalizada, que no son eternos, sino temporales.

Por otra parte, el grado de interés público involucrado en la actividad varía según la naturaleza de los servicios; así, según sean puramente administrativos (registros, certificados, habilitaciones), de servicios públicos generales (sanidad, municipios, caminos), o de fines económicos (explotaciones en régimen de monopolio o en régimen de competencia) como de funciones intervencionistas, los particulares tienen diversidad de situaciones que definen otros tantos vínculos jurídicos y adquieren categorías de administrados, usuarios, proveedores o consumidores con un margen variable de derechos y poderes de decisión para ejercer sus derechos y defender sus intereses individuales.

En buena medida, tales sujetos particulares se apartan de los vínculos clásicos propios de las relaciones administración-administrados, y el ejercicio de sus derechos y la defensa de sus intereses lo logran con prescindencia de los medios jurídicos que otorgan los recursos procesales. A medida que los particulares se ven desplazados del carácter de administrados o renuncia a ejercer los derechos, el Estado pierde una *fuerza de control* del accionar de sus órganos subordinados y necesariamente deberá instrumentar un sistema supletorio para controlar su gestión y su eficacia.

La amplitud de actividades estatales que tienen el objetivo ineludible de satisfacer el *interés público* se va marginando paulatinamente del control de los administrados, en razón de la naturaleza de sus vínculos jurídicos y de las pautas y valoraciones que fundamentan el *interés privado*.

Legalidad y Administración

La legalidad hace referencia a las formas procesales, a las condiciones de validez del acto administrativo (general, individual o reglamentario) a la competencia del órgano, a la razonabilidad del análisis de los hechos y a la aplicación adecuada de la norma, sin perder de vista las consideraciones de orden valorativo en los límites de la objetividad. En suma se trata de un juzgamiento —hechos-derechos— cuyas etapas se vinculan permanentemente con la ley en forma directa o escalonadamente a través de normas intermedias, para ejercitar el poder otorgado en un sistema permisivo (lo no permitido está prohibido).

En general, la irregularidad del acto es imputada por los *administrados* (titulares de derechos subjetivos, quienes invoquen un interés legítimo o un simple interés); si ello no ocurre, el acto administrativo produce los efectos del acto regular. ¿Es ello admisible, cuando la legalidad es el soporte fundamental de la Administración Pública? ¿Dónde está el dinamismo del Derecho?

Las ciencias administrativas deben acudir en ayuda del principio de legalidad, y al organizar y estructurar las funciones de cada uno de los sectores o subsistemas administrativos deben prever los indispensables controles para asegurar la eficacia de la ley porque no es sólo el administrado el que debe actuar en defensa de la norma y contra los excesos de la discrecionalidad.

Dicho control de legalidad debe ejercerse en un doble sentido, abarcando el cumplimiento de las formalidades y el contenido material, por una parte, y verificando la *eficiencia* del procedimiento empleado y de los resultados producidos. La dinámica administrativa tiene potencialidad e instrumental suficiente para autorectificar errores, desvíos o arbitrariedades, restablecer la juridicidad por la vía de su propia realimentación y reformar las

estructuras, las funciones y los *criterios de aplicación* como medidas correctivas de las decisiones adoptadas por las organizaciones que ejercen la competencia asignada por la ley.

La *eficacia administrativa* requiere evitar situaciones de conflictos, reducir al mínimo la impugnación de los administrados y resolver los problemas dentro de su propia órbita (1).

El principio de legalidad, los órganos descentralizados y las empresas públicas

A los órganos descentralizados y a las empresas públicas se les asignan regularmente diversos y variables grados de autarquía, pero sus creaciones derivan siempre de una disposición legal, se fundan en el *interés público actual*, definiendo una política, en el concepto unitario de la Administración, en la afectación de fondos públicos o en el destino específico de gravámenes, tasas, tarifas, contribuciones, en la capitalización de excedentes de explotación o en la cobertura de sus déficit.

Las tendencias legislativas se han mostrado propensas a otorgarles a dichos entes públicos un margen de «independencia funcional», con reducción de los poderes de revisión de sus actos por parte de los órganos superiores, y someterlos a controles y verificaciones flexibles, predominantemente formales o con participación de delegados o veedores, debilitando, progresiva y sucesivamente, las facultades de control en los aspectos concretos de eficiencia y eficacia, unas veces motivados por las características de las estructuras legales y otras por la naturaleza de las funciones técnicas encomendadas.

Si se mantienen los controles patrimoniales y financieros, mediante auditorías internas o externas—Contralorías Generales o Tribunales de Cuentas—, éstos no siempre superan las verificaciones de legalidad formal, quedando así limitado el principio de legalidad.

(1) El concepto expuesto, como principio administrativo, debe entenderse aplicable, cualquiera que fuere el régimen del Estado (administrativo, judicialista o socialista). Otra forma de control *a posteriori* puede darse, sistematizando el estudio e investigación de los casos resueltos por los órganos superiores de la Administración y del Poder judicial.

Excepcionalmente la tutela del Estado abarca la totalidad de las actividades y su congruencia con el interés público, la política general, los planes, programas y cursos de acción del Estado.

En tales situaciones el *principio de legalidad* debe cumplirse en el ámbito interadministrativo y se manifiesta una distensión en las relaciones con los sujetos privados específicamente vinculados a la competencia de tales entes públicos, en el ámbito de la administración. Si la ley otorga recursos judiciales a los administrados, el principio de unidad de la administración se resiente y el Poder Administrador tomará conocimiento de las cuestiones que imputan desvíos de poder y afectan el principio de legalidad, con posterioridad a las decisiones que dicte el Poder Judicial.

La Administración moderna será ineficaz si las estructuras jurídicas o sus reales y efectivas aplicaciones le impiden intervenir y corregir en tiempo oportuno los errores, desvíos o arbitrariedades que puedan originar los entes delegados por ella creados; tales situaciones significan la negación del carácter de *sistema abierto* que las ciencias administrativas le reconoce a la Administración Pública.

No parece justificado que el Estado sea enjuiciado por actos emanados de sus órganos delegados, que el Poder Judicial se vea precisado a analizar y precisar el cumplimiento de las políticas, planes y programas que corresponden a la acción de gobierno; retacear o prescindir del control administrativo y atribuirle directamente la competencia al Poder Judicial, implica un desplazamiento de la responsabilidad administrativa y asignar una «independencia» a sector público que no es compatible con el principio de la división de los poderes y con el concepto de unidad de la administración.

Proyecciones

Si la tendencia declinante en la frecuencia del ejercicio de las acciones para restablecer la legalidad de los actos y contratos administrativos, se confirmara en la realidad empírica, como fenómeno particular o universal, y la adopción de controles inter-

administrativos resultan insuficientes o mostraran resistencias a los cambios, es dable esperar el desarrollo de otros procesos incipientes que podrían proliferar. Uno, se advierte en la inclusión de cláusulas procesales y sancionatorias en convenios entre el Estado y los particulares (2); otro en la adopción de previsiones conciliatorias y de composición o con regímenes de ajustes por vía de modificación de las tasas tributarias (3)

Si el derecho evoluciona hacia nuevas formas e incorpora nuevas técnicas correctivas para restablecer la legalidad, el principio jurídico que nos ocupa se restablecerá sobre otras bases distintas de las clásicas.

Como fenómeno jurídico original, la consecuencia que la norma imputará por la realización de un hecho no querido por el legislador, será distinta de la sanción como pena; el hecho previsto generará el poder del Estado de intervenir e investigar el riesgo o peligro que puede significar para el logro de los fines de determinadas políticas y como resultado establecer alguna forma de composición, como alternativa, en caso de negativa del particular a ajustarse a reglas específicas o por infringir lo convenido, el procedimiento corriente de analizar la conducta, el riesgo o daño y la aplicación de una penalidad.

En el ámbito de los asuntos relativos a la actividad económica, al poder de policía económico o a la política económica, en cuanto se hallen insertos en el orden jurídico, el *interés público* puede oscilar, según los fines deseables, entre restablecer la situación quebrantada o penalizar la inconducta del administrado.

Cuando la actividad administrativa fuere de mera información o consistiere sólo en investigar, el administrado tiene el deber de colaboración; si se tratare de conciliar el *interés público* con el *interés privado* para restablecer el orden económico que se considere alterado, el administrado tiene la libertad de aceptar

(2) En planes de desarrollo industrial, el otorgamiento de privilegios oficiales, sujetos a condiciones y específicas normas procesales y penales, se han convenido entre el Estado y la parte privada con la sanción máxima de caducidad y pago de los tributos comprendido en la exención por incumplimiento de las obligaciones asumidas.

(3) La doctrina del Derecho penal-económico propicia reestructurar el elenco de sanciones punitivas y patrimoniales, orientando hacia la prevención, la corrección de los hechos no admitidos por el legislador y la conciliación previa entre el interés público y el interés privado (casos de imputación de prácticas monopólicas o tasas tributarias adicionales o derechos compensatorios) (casos de *dumping*).

soluciones previstas o propuestas por la autoridad competente o bien resistir la orden de cesar o abstenerse y no conciliar, fundado en el legítimo ejercicio de sus derechos. Ambas alternativas atribuyen un *distinto significado al principio de legalidad*; en la primera, la composición tiene caracteres de convención entre partes o de allanamiento al criterio de la autoridad pública; en la segunda, la negativa o resistencia genera una situación contenciosa que deberá resolverse con los procedimientos habituales. Sin embargo, el incumplimiento de lo convenido o la violación al allanamiento, será susceptible de ser imputable una nueva forma de ilícito-administrativo con las demás consecuencias legales.

Los criterios de evaluación que adopte el órgano competente, con referencia específica al orden económico, deben ser fundados y demostrables objetivamente.

Síntesis a manera de conclusiones

Los diversos enfoques que jerarquizan el principio de legalidad como concepto jurídico fundamental del quehacer del Estado y sus relaciones con la actividad administrativa moderna, más allá de las técnicas y métodos de trabajo, de las organizaciones, estructuras y sistemas, buscan impulsar y armonizar la dinámica del derecho con la dinámica de la administración, para que la eficiencia y la eficacia de las respectivas disciplinas científicas unifiquen y concilien sus objetivos.

En síntesis, los postulados que surgen de los anunciados anteriores pueden concretarse en los siguientes:

1. El principio de legalidad es el escudo protector de la arbitrariedad, del error, de los desvíos de poder y de la discriminación del tratamiento igualitario.

2. El análisis de las atribuciones, competencia, cumplimiento de las formas y concesión de recursos administrativos y judiciales, no agotan el conocimiento y la justificación del principio de legalidad.

3. La complejidad normativa y las delegaciones reglamentarias, además de los criterios administrativos de aplicación, ato-

mizan la voluntad del legislador y coloca en desventaja a los administrados para ejercer con éxito el derecho de defensa en las acciones de impugnación de los actos administrativos que considera lesivos e ilegítimos.

4. Las deventajas del administrado y los riesgos que debe afrontar en sus intereses, no siempre resultan compatibles con los recursos que los sistemas jurídicos le ofrecen y la inacción mantiene la validez de los actos contrarios al principio de legalidad.

5. Los objetivos perseguidos por el legislador son los límites máximos de la eficacia esperada de la aplicación de la norma y ella no puede depender exclusivamente de la iniciativa y de la disposición de los administrados a promover acciones de impugnación en defensa del principio de legalidad.

6. Los órganos competentes de decisión tienen el deber de evitar conflictos o litigios, no aferrarse a rigorismos de legitimidad formal, en aras de precedentes o criterios de aplicación de gestación endógena, que coartan las defensas y por reticencia, riesgos particulares, temor reverencial u otras causas, no son impugnadas por los administrados, omisión que tiene poder de convalidación de actos irregulares o en pugna con las políticas, objetivos, metas y cursos de acción definidos por el Gobierno como de interés público.

7. Las decisiones de los órganos públicos y las situaciones conflictivas deben insertarse en un sistema de información, susceptibles de constituirse en datos para la investigación y el auto-control que aseguren la realimentación de la dinámica administrativa.

8. La expansión de las actividades estatales ha ido creando vínculos diversos y en distensión con las clásicas relaciones que tenían los administrados y éstos han adquirido nuevas categorías (usuarios, proveedores, consumidores, beneficiarios) que fueron disgregando la titularidad de los derechos subjetivos a lo cual se agregan pautas y valoraciones propias del interés privado, desinteresándolos del ejercicio del derecho de accionar en defensa del principio de legalidad.

9. Los conceptos que fundan la actividad de los órganos del Estado en el *interés público* deben coincidir con el consenso y

los anhelos de la comunidad para motivar, sin frustraciones, que el *interés privado* de los particulares no constituye una alternativa negativa para la toma de decisiones, en favor del ejercicio de sus derechos.

10. En conclusión, la eficacia en la real aplicación del principio de legalidad requiere una actividad continua y permanente de control y asegurar la eficiencia de las acciones que promuevan los administrados, o sea que deben compatibilizarse y armonizarse la funcionalidad de las ciencias administrativas que sustentan el carácter de sistema abierto de la Administración Pública que da impulso a los procesos dentro del orden y evoluciona hacia el equilibrio dinámico.

11. La extensión de los ámbitos de actividad del Estado pueden requerir la incorporación de nuevas técnicas jurídicas procesales y sancionatorias, en busca del restablecimiento del equilibrio deseable.

12. Sea que se pretenda conciliar el *interés público* con el *interés privado*, en situaciones particulares, o que se consagre cierta preeminencia a los *criterios de aplicación* de la ley por los órganos competentes, las garantías que otorga el principio de legalidad deben quedar a salvo, porque éste deriva del orden jurídico y no admite excepciones ni aun frente a los cambios sociales o por incorporación de las nuevas técnicas que adopte el derecho.

ANEXO I

La protección del administrado en la legislación de la República Argentina

Diversos tipos de amparo están previstos en la legislación argentina para asegurar los derechos del administrado:

1.º Amparo por mora de la Administración

El interesado que ha promovido la actividad administrativa y se hubieren cumplido los plazos para que la autoridad adopte resolución, sin haberla dictado, sea en la etapa de dictámenes,

sea en no impulsar el trámite o en la decisión de fondo, puede solicitar judicialmente se ordene el pronto despacho fijando el plazo prudencial; al incumplimiento de la autoridad administrativa se considera desobediencia a la orden judicial (Ley de Procedimientos Administrativos números 19.549 y 21.686, artículos 28 y 29).

2.º Amparo por mora de la administración fiscal.

La demora excesiva de los empleados administrativos en realizar un trámite o diligencia a cargo de la Dirección General Impositiva o de la Administración Nacional de Aduanas, que perjudiquen el normal ejercicio de un derecho o actividad, autoriza a requerir del Tribunal Fiscal el amparo para la protección de sus derechos (Ley 11.683, art. 164, texto ordenado 1978).

3.º Amparo por arbitrariedad o ilegalidad manifiesta.

El Poder Judicial es competente para conocer y decidir contra todo acto u omisión de la autoridad pública cuando, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías reconocidas por la Constitución Nacional (Ley 16.986).

ANEXO II

Control judicial de legitimidad de los actos administrativos relativos al régimen disciplinario de los agentes públicos

Siguiendo una tradicional orientación, la legislación actual sobre Régimen Jurídico básico de la función pública (Ley 22.140 del 13-80) establece, para los casos de ruptura del contrato de empleo, por decisión administrativa, el control de legitimidad por el Poder Judicial.

El procedimiento admite la interposición de un recurso dentro de los treinta días de notificado el acto administrativo con

fundamento en la ilegitimidad de la medida, invocación de las normas presuntamente infringidas o de los vicios incurridos en el desarrollo del sumario instruido.

La recurrencia al fuero judicial en lo contencioso-administrativo, no requiere cumplir ningún trámite ante la autoridad administrativa por parte del personal amparado por el derecho a la estabilidad de los agentes públicos.

