

Principios generales del procedimiento administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA METODOLOGÍA EMPLEADA. III. ENFOQUE AMPLIO. IV. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. V. LA EFECTIVA VIGENCIA DE LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. VI. UN FINAL ABIERTO.

I. INTRODUCCIÓN

El procedimiento administrativo puede ser visualizado como la parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa; investiga la participación y la defensa de los interesados en todas las etapas de la preparación de aquella voluntad y estudia, por ende, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la defensa, participación e intervención de dichos interesados¹.

Como sabemos, la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LPA) contiene, al comienzo de su articulado, una serie de principios que rigen esa clase de procedimiento. En tanto éste constituye el instrumento procesal mediante el cual el Estado cumple con su fun-

¹ Conf. Agustín GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 2, 6.^a ed., FDA, Buenos Aires, 2003, cap. IX, p. 7.

ción administrativa, el procedimiento se informa de principios acordes con la exigencia de tal función².

A fuer de verdad, años antes de que se sancionara la LPA —que lleva el número 19549 y que originariamente fuera un decreto-ley—, señalaba ESCOLA, con palabras de permanente predicabilidad, que el procedimiento administrativo «debía» estar regido por algunos principios fundamentales; ello, a fin de dotarlo «de los requisitos necesarios para que cumpla su objeto: posibilitar la mejor acción de la administración»³, esto es, para que el procedimiento no se convirtiera en un fin en sí mismo, en una mera tramitación burocrática, en un rito sin sentido.

Con esa finalidad, cuando se sancionó en 1972 la LPA⁴ —norma de carácter federal⁵—, se incorporaron en su art. 1.º los «requisitos del procedimiento administrativo». Y la respectiva Exposición de Motivos, suscrita por los redactores, Young, Escola y Cozzi, expresó:

«Hemos estimado conveniente contemplar en el texto de la ley tan sólo los principios básicos a que deberán ajustarse los procedimientos administrativos en cuanto tiendan a asegurar a los interesados las garantías constitucionales del debido proceso... Los principios básicos del procedimiento administrativo... están inspirados, fundamentalmente, en la doctrina jurídica de la Procuración del Tesoro de la Nación, en la ley 7647 de la Provincia de Buenos Aires, en las normas del debido proceso desarrolladas en el proyecto de ley de los doctores Juan Francisco Linares y Agustín Gordillo y en la ley española de julio 17 de 1958 (reformada en diciembre 2 de 1963)»⁶.

Como surge de la transcripción efectuada, es insoslayable, en el estudio de los principios que guían el procedimiento administrativo, hacer hincapié en dos aspectos: el carácter de «básicos» de los expresamente enumerados, lo cual abre la senda para incorporaciones que surgen del resto del ordenamiento jurídico, y el perfil constitucional que aflora de ellos, en especial cuando se está ante un procedimiento sancionador, o que depara algún acto de gravamen al administrado⁷.

² Julio R. COMADIRA, *Derecho Administrativo*, 2.ª ed., act. y ampl., Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, p. 130.

³ Héctor J. ESCOLA, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, Depalma, Buenos Aires, 1967, p. 225.

⁴ Sanción y promulgación, 3/4/1972; BO 27/4/1972; publicada en *Adla*, XXXII-B, pp. 1752 y ss.

⁵ *Senok, Oikos y Fades*, Fallos: 310: 2682 (1987).

⁶ El subrayado no es del original.

⁷ José SUAY RINCÓN, «La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador», en *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, sept.-oct. 1990, n.º 123, pp. 153-184, esp. p. 155.

Dada la arista constitucional aludida, y considerando que la principal intérprete de la Constitución es la Corte Suprema, máximo Tribunal federal, encararemos el trabajo de somero análisis de los más trascendentes principios que orientan la regulación del procedimiento administrativo con base en los fallos de dicho Tribunal. Ello permitirá una aproximación a los caracteres de cada uno. Empero, este trabajo no podría encararse sin abordar –siquiera en forma tangencial– cuál es la realidad de la aplicación de esos principios. Por ende, se esbozará, luego de dos breves aclaraciones (sobre metodología y enfoque adoptados, secciones II y III, respectivamente), una aproximación a ambas facetas (caracterización de los principios y reflexiones sobre la efectiva vigencia de los mismos, secciones IV y V, respectivamente), propiciando la interpretación más adecuada para asegurar aquellas garantías constitucionales de todos los administrados sobre las que se detuvieran los redactores de la LPA (sección VI).

II. LA METODOLOGÍA EMPLEADA

Un primer interrogante que la inclusión –en la LPA– de los mentados «principios» suscita aflora a poco que se revisan las similares de otros países. Tal cuestión hace a la metodología empleada mediante la inclusión de aquéllos.

En tal sentido, tengamos en cuenta que, por ejemplo, la *Administrative Procedure Act* de los Estados Unidos, de 1946, del orden federal, no prevé, en forma expresa, una enumeración de principios aplicables al procedimiento administrativo. Sin embargo, nadie dudaría que dicha Ley comprende tanto las prescripciones normativas como los principios que gobiernan a la Administración y a sus órganos y entes de modo tal que actúen dentro de los parámetros que fija la Constitución. Otro tanto parecería ocurrir con su similar de Austria, Ley General de Procedimiento Administrativo⁸, de 1991, que sólo enumera expresamente el principio de imparcialidad⁹, y que consagra en forma expresa el derecho de los administrados a hacer valer sus derechos e intereses fundados en ley en todo procedimiento inquisitivo¹⁰. En cuanto al procedimiento administrativo en Italia, tampoco dudaría nadie de que los principios, en ese ámbito, no se agotan con los diez *principi* de la Ley 241¹¹. Antes bien, se impone la solución de que deben regir, sobre tal

⁸ *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, o AVG.

⁹ AVG, § 7.

¹⁰ AVG, § 37.

¹¹ Legge n.º 241, del 7 de agosto de 1990.

clase de procedimiento, los principios de legalidad, imparcialidad y justo procedimiento consagrados en la Constitución respectiva¹², sin perjuicio de la normativa comunitaria aplicable.

De cara a estas impresiones, resulta entonces de interés resaltar, en este estadio, que, más allá de la inspiración que pueda haber movido a la inserción –en el texto legal– de esos principios, o las razones de sistematica que puedan avalar en más o menos la técnica legislativa adoptada, debemos detener la mirada sobre la calificación de «básicos» propuesta por el redactor de la Ley¹³.

Frente a dicha calificación, todo indicaría que, *prima facie*, el adjetivo apunta hacia su carácter no taxativo, admitiéndose –como lo ha hecho calificada doctrina– otros principios que emanan de otras fuentes, en especial de la Constitución y de la normativa convencional internacional de rango constitucional.

III. ENFOQUE AMPLIO

Ya vimos que la LPA enumera una serie de principios aplicables al procedimiento administrativo. Empero, de cara a la riqueza de la doctrina que ha estudiado el tema, podremos encontrarnos con la saludable aceptación que han tenido otros principios.

Una impresión más gráfica de la riqueza aludida –y su innegable aporte al estudio del procedimiento administrativo– puede hallarse en el cuadro que sigue, en el cual se hacen constar, amén de la enumeración contenida en el texto legal, las enumeraciones que efectúan dos conocidos iusadministrativistas:

¹² Arts. 97, 101.2 y 113; 97.1 y 97.3; 97.1; respectivamente. Véase, asimismo, Sabino CASSESE, *Le Basi del Diritto Amministrativo*, 9.^a ed riv. e agg., Garzanti, Milano, 1997, pp. 325 y ss.

¹³ Véase la transcripción efectuada en la sección I de este trabajo.

Art. 1º, LPA		Doctrina I ¹⁴		Doctrina II ¹⁵	
Eficacia	Eficacia	Rapidez	Eficacia	Eficacia	
Celeridad		Celeridad		Celeridad	
Sencillez		Sencillez		Sencillez	
Economía		Economía		Economía	
		Equidad			
Impulsión e instrucción de oficio	Oficialidad	Instrucción de oficio	Oficialidad	Impulsión de oficio	
	Verdad material	Impulsión de oficio		Instrucción de oficio	
		Legalidad		Juridicidad	
		Justicia		Verdad material	
Informalismo	Tutela administrativa efectiva	Informalismo		Formalismo moderado, colaboración del administrado	
Derecho a ser oído		Derecho a ser oído	Derecho a ser oído	Debido proceso adjetivo	Derecho a ser oído
Derecho a una decisión fundada		Derecho a una decisión fundada	Derecho a una decisión fundada		Derecho a una decisión fundada
Derecho a ofrecer y producir prueba		Derecho a ofrecer y producir prueba	Derecho a ofrecer y producir prueba		Derecho a ofrecer y producir prueba
					Otras manifestaciones
	Tutela judicial efectiva				
	Participación		<i>In dubio pro actione</i>		
	Información				

¹⁴ Nos remitimos al original enfoque adoptado por Juan Carlos CASSAGNE, «Principios Generales del Procedimiento Administrativo», en *Procedimiento Administrativo – Jornadas organizadas por la Universidad Austral*, Ed. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998, pp. 17-22.

¹⁵ Nos remitimos al fundado análisis de Julio R. COMADIRA, *La Licitación Pública (Notiones, Principios, Cuestiones)*, Depalma, Buenos Aires, 2000, pp. 11-41.

De tal suerte, así como oportunamente la doctrina española enumeró una rica gama de principios que convergen en el procedimiento administrativo¹⁶, en el ámbito nacional –como enseña COMADIRA¹⁷– podemos distinguir: a) principios contemplados en el art. 1.º de la LPA; b) principios no incorporados en el texto legal; c) principios que en la norma se hallan dispersos; o bien, como enseña CASSAGNE, principios fundamentales y principios institucionales¹⁸.

Asimismo, al repertorio reseñado, de cuño doctrinario, pueden sumarse otros estándares o principios¹⁹ o características²⁰, de origen jurisprudencial. Así, por ejemplo, se ha señalado, en casos relativos a la aplicación de la LPA, la existencia de un principio de «supremacía de la administración», propio de las relaciones comunes entre el poder administrador y los particulares²¹ para diferenciarlas de las relaciones interadministrativas e interorgánicas; también se ha construido, por vía interpretativa, un principio de «la realidad» aplicada a los hechos, que en ocasiones no ha avalado sino soluciones a favor del administrado²². También merecen ser mencionados los estándares de «corrección del trámite administrativo»²³ o de «razonabilidad del procedimiento»²⁴, los cuales han tenido reconocimiento en algún precedente, y que han, a su vez, originado el estándar de «procedimiento administrativo irregular»²⁵ o el de «deficiente dirección del procedimiento administrativo»²⁶.

¹⁶ Principios de Derecho Natural, principios tradicionales y principios institucionales. Conf. Francisco LÓPEZ MENUDO, «Los principios del Procedimiento Administrativo», en *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, sept.-dic. 1992, n.º 129, pp. 17-76, esp. pp. 27-30.

¹⁷ Julio R. COMADIRA, (Laura M. MONTI, colaboradora), *Procedimientos Administrativos*, La Ley, Buenos Aires, 2002, t. I, p. 48.

¹⁸ Juan Carlos CASSAGNE, «Principios Generales...», cit., pp. 17-22.

¹⁹ CASSAGNE diferencia los principios de las normas: los primeros representan proposiciones jurídicas o directivas y constituyen un criterio esencial en sí mismo, que marca el sentido de justicia de las normas, cuyos caracteres son su principalidad –preeminencia sobre las normas– y su dinamismo potencial –por ser gestores de las soluciones que demandan un derecho en formación–; en cambio, las normas cuentan siempre con un antecedente, un consecuente y una sanción. Conf. Juan Carlos CASSAGNE, «Principios Generales...», cit., p. 17.

²⁰ Así los denomina Armando N. CANOSA, *Los Recursos Administrativos*, Ábaco, Buenos Aires, 1996, p. 48, en coincidencia con Héctor J. ESCOLA, *Tratado...*, cit., pp. 225 y ss.

²¹ *Pcia. de Salta c/ Nación Argentina*, Fallos: 307: 1154 (1985).

²² *Carmona, Ceferino*, Fallos: 306: 992 (1984).

²³ *Leonardo Raimundo Brígido*, Fallos: 280: 314 (1971).

²⁴ *Assicuraziorni Generali S.P.A. c/ Nación Argentina*, Fallos: 308: 1564 (1986).

²⁵ *Amerisse, Nancy c/ Caja de Previsión*, Fallos: 320: 2474 (1997).

²⁶ Puede verse la sentencia anotada por Diego ZÁRATE, «Los principios del procedimiento administrativo: una visión jurisprudencial», en *Semanario Jurídico – Fallos y Doctrina*, Comercio Jurídico, Córdoba, vol. 1993-B, pp. 192 y ss.

IV. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Efectuadas las consideraciones que anteceden, corresponde ahora repasar la caracterización que ha efectuado el máximo Tribunal en punto a los diversos principios que nos ocupan. Veamos:

Dado que el procedimiento administrativo es la serie, secuencia o sucesión de actos que se dirigen a la satisfacción directa e inmediata del bien común o el interés público, ha sostenido la Corte Suprema que dicho procedimiento se erige en el elemento ordenador, regulador y sistematizador del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado²⁷, espectro en el cual no puede concebirse sino un obrar que cumpla con la regla máxima de *juridicidad*.

Esta regla máxima ha hallado aplicación expresa; en tal sentido, tengamos presente que la Corte Suprema ha avalado la facultad de la Administración de revocar sus propios actos afectados de nulidad absoluta con fundamento en que tal posibilidad legal encuentra suficiente justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad, comprometida por la existencia de un acto afectado de tal clase de vicio y que, por esa razón, carece de la estabilidad propia de los actos regulares ni puede generar válidamente derechos subjetivos de los particulares frente al orden público interesado en la vigencia de la legalidad²⁸. Creemos que este principio ha tenido también una suerte de proyección implícita, propiciando una interpretación conforme la cual ni la intervención de las partes interesadas, ni la emisión de dictámenes por intermedio de las diversas oficinas de la Administración, resultan hábiles para cohonstar determinados procedimientos administrativos a efectos de la disminución de la gravedad del vicio que pueda haberse detectado en los términos del antes aludido régimen del art. 14 LPA²⁹.

En cuanto al principio de verdad jurídica objetiva, podemos decir que la jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido cuidadosa en extremo en cuanto al deber que tiene la Administración de establecer la verdad de los hechos³⁰.

²⁷ Ampliar en el estudio de Miriam IVANEGA, *Principios del Procedimiento Administrativo: informalismo, instrucción de oficio y verdad material*, para Universidad Católica Argentina, septiembre de 2003, en prensa, con cita de Julio R. COMADIRA, *Derecho Administrativo*, cit., p. 125.

²⁸ *Rodríguez Blanco de Serrao*, Fallos: 304: 898 (1982); *Furlotti*, Fallos: 314: 322 (1991), sobre el cual puede ampliarse, con provecho, en Julio R. COMADIRA, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 99 y ss.; *Juplast*, Fallos: 319: 893 (1996).

²⁹ *Bodegas y Viñedos Giol*, Fallos: 310: 380 (1987).

³⁰ Explica HUTCHINSON que aquí radica la diferencia entre la actividad probatoria en sede judicial y en sede administrativa: en el proceso civil, el juez juzga según pruebas aportadas por las partes (verdad formal); en cambio, la Administración debe ajustarse a los hechos (verdad material), Tomás HUTCHINSON, «Breve análisis de los principios de la prueba en el procedimiento administrativo», en *El Derecho*, t. 125, pp. 850-856, esp. p. 854.

Así, la persecución de la verdad viene a excluir toda justificación dogmática del *iter* procedimental³¹, o todo cumplimiento mecánico de pasos puramente sacramentales³², en pos de tener cumplido un procedimiento administrativo, desmembrado de la verdad, que el mismo debe concretar. A tal fin, según el Alto Tribunal, la Administración se halla dotada de «amplias facultades» otorgadas por la ley para «establecer la veracidad» de los hechos del caso³³.

En armonía con tal interpretación, el principio de verdad jurídica ha propiciado que, en sede judicial, se rechazaran las interpretaciones formalistas ajenas a la realidad de los hechos. Así, por ejemplo, en punto a un instrumento público, la Corte Suprema entendió que la Administración debía extremar los recaudos para establecer la verdad de los hechos que en dicha pieza se enunciaban³⁴. También se ha descalificado en sede judicial un procedimiento administrativo en el cual la Administración fue renuente a efectuar las verificaciones solicitadas por los administrados³⁵. Con similar temperamento, también se ha protegido la búsqueda de la verdad cuando se ha operado la eliminación de prueba instrumental acompañada en sede administrativa, sin que constara providencia alguna que dispusiera la extracción de tal documental³⁶.

Ha destacado la Corte Suprema que la obligación de producir las pruebas ofrecidas tiene por finalidad que se esclarezca la verdad objetiva³⁷: en este contexto cobra especial relevancia la posibilidad —en rigor, el derecho— que tiene el administrado de *ofrecer y de producir prueba*, esto es, de proponerla, producirla en sede administrativa o, en su caso, aportarla.

Se ha admitido que la posibilidad de ofrecer y de producir prueba abarca —liminariamente— la recepción, por parte de la Administración, de la prueba ofrecida, en tanto sea conducente para la correcta decisión del caso³⁸, y creemos que dicho requisito —conducencia— apunta también al principio de eficiencia, al cual nos referiremos más adelante.

En cuanto a la mera posibilidad de producir prueba en sede administrativa, dicho derecho abarcaría no sólo el deber de la Administración de disponer la producción de las pruebas ya ofrecidas, sino también la de aquellas que, habiendo sido ofrecidas, no hubieran sido sustentadas total o parcialmente³⁹.

³¹ *Sudamericana de Intercambio*, Fallos: 306: 1138 (1984).

³² *Resguardo Cía. de Seguros*, Fallos: 311: 2821 (1988).

³³ *Luchetta c/ INPS*, Fallos: 324: 2364 (2001).

³⁴ *Bigorelli*, Fallos: 307: 1174 (1985).

³⁵ *Leonardo Raimundo Brígido*, Fallos: 280: 314 (1971).

³⁶ *Leonardo Raimundo Brígido*, Fallos: 280: 314 (1971).

³⁷ *Gasser, Elsa*, Fallos: 319: 775 (1996), disidencia de los Dres. Petracchi y Boggiano).

³⁸ *Leonardo Raimundo Brígido*, Fallos: 280: 314 (1971).

³⁹ *Gasser, Elsa*, Fallos: 319: 775 (1996), disidencia de los Dres. Petracchi y Boggiano).

El deber de la Administración de producir la prueba ofrecida ha suscitado alguna solución judicial en el sentido de que corresponde dejar sin efecto la sentencia que rechazó la impugnación del apelante vinculada con la violación del derecho de defensa, al negarse los entes previsionales a producir la prueba ofrecida, ya que consideraron que no fue debidamente introducida por la vía de la reapertura del procedimiento administrativo, sin valorar que aún no se había dictado la resolución judicial o administrativa firme en los términos del art. 1.º de la Ley 20606 a esos fines⁴⁰; también se ha dejado sin efecto la sentencia que omite ponderar «la regla rectora... según la cual la posibilidad de producir prueba de descargo constituye uno de los requisitos que integran el concepto de juicio en sentido constitucional»⁴¹.

Va de suyo que la posibilidad de producir prueba implica que, eventualmente, la Administración no debería ponderar determinadas pruebas haciendo caso omiso de otras producidas en el expediente que pueden hacer variar la solución. Ello, pues se ha sostenido que corresponde dejar sin efecto la sentencia –confirmatoria de la resolución denegatoria de un beneficio previsional– si sólo se valoró la prueba testimonial, y se prescindió de las restantes pruebas del caso, pruebas que tenían suficiente entidad como para hacer variar la resolución administrativa⁴². Asimismo, dicha ponderación tiene que ser concretada en los hechos, por lo que tiene que ser lo que la jurisprudencia ha denominado una «concreta valoración» de la conducencia o inconducencia de las pruebas ofrecidas⁴³.

El principio de *impulsión e instrucción de oficio* (oficialidad) se erige en pilar trascendente del procedimiento administrativo en el campo probatorio, pues, como enseña FIORINI, dicha impulsión cumple el objeto de determinar la verdad administrativa, aplicarla y ejecutarla, tratando de satisfacer con eficacia los intereses públicos, respetando las situaciones particulares de los administrados, razón por la cual a éstos se los denomina colaboradores (con exclusión del procedimiento administrativo sancionatorio⁴⁴). En otras palabras, vimos que, por un lado, la actividad probatoria es un derecho de las partes en el procedimiento administrativo. Pero, al mismo tiempo, el principio del acápite pone en cabeza de la Administración un deber adicional, reconocido ampliamente: tal el de tener que considerar todas las cons-

⁴⁰ Piccione, Horacio, Fallos: 308: 1253 (1986).

⁴¹ Oddone c/ Resol. BCRA 236, Fallos: 310: 1129 (1987).

⁴² Villalba, Laureana, Fallos: 312: 1498 (1989).

⁴³ Luchetta, Isabel c/ INPS, Fallos: 324: 2364 (2001); De Gregorio de Scalas, Santa c/ Caja nacional, Fallos: 321: 1404 (1998).

⁴⁴ Bartolomé FIORINI, *Procedimiento recursivo y recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1971, p. 58, citado por Miriam IVANEGA, *Principios...*, op. loc. cit.

tancias del expediente administrativo, más allá de la información que el administrado pueda haber suministrado⁴⁵.

La oficialidad también incide en la ponderación de los plazos que tiene la Administración para resolver. Así, por ejemplo, se ha afirmado la irrazonabilidad —mediando una manifestación inequívoca y expresa del recurrente impugnando un acto o decisión de la Administración, suficiente para determinar la medida y el alcance de su reclamo— de presumir por vía legal su renuncia cuando el órgano no cumple con su obligación de resolver dentro del plazo y el interesado no urge la decisión⁴⁶. Ello, con fundamentos en que atribuir esa renuncia al hecho de no haber urgido el procedimiento ante el silencio del órgano no guarda coherencia con las reglas generales del procedimiento, premiando la actitud negligente de la Administración, deparando un trato desigual no razonable de los sujetos de la relación de Derecho Público, agravando la garantía de la defensa establecida en el art. 18 de la Constitución Nacional⁴⁷.

Por cierto, el principio de impulso de oficio no halla cabida cuando se está ante el mero interés privado de las partes, como es el caso del procedimiento-administrativo enderezado al cobro de un subsidio⁴⁸; creemos que en igual situación de protección de un interés privado se hallaría el administrado que persigue la declaración de reconocimiento de un derecho derivado de una situación fáctica tal como la posesión de un escaparate de venta de diarios en la vía pública.

El *informalismo* implica una dispensa a los administrados de cumplir con las formas no esenciales, v.gr. aquellas que no son exigidas por el orden público-administrativo⁴⁹; sólo puede ser invocado por el particular; no así por la Administración para eludir sus facultades regladas⁵⁰.

Hasta hace algunos años, en sede judicial se había admitido sólo el principio de formalismo moderado, a modo de elíptica restricción del principio de informalismo. Así, por ejemplo, señaló la Corte Suprema que «en nuestro sistema no existen estructuras sacramentales para los reclamos efectuados por la vía administrativa, sino que, por el contrario, se admite el principio del formalismo moderado», consistiendo este principio en que «el particular puede actuar sin patrocinio letrado, de tal modo que el propio ordenamiento jurídico es el que ofrece mecanismos de protección para garantizar la defensa en juicio y el debido pro-

⁴⁵ *Soto c/ ANSeS*, Fallos: 324: 2742 (2001).

⁴⁶ *Galián, Edgar*, Fallos: 300: 1292 (1978).

⁴⁷ *Galián, Edgar*, Fallos: 300: 1292 (1978).

⁴⁸ *Verdaguer*, Fallos: 307: 2205 (1985).

⁴⁹ Miriam IVANEGA, *Principios...*, op. loc. cit.

⁵⁰ Tomás HUTCHINSON, *Ley de Procedimientos administrativos comentada*, Astrea, Buenos Aires, 1995, p. 28.

ceso»⁵¹. Más recientemente, se ha invocado el informalismo –no ya el formalismo moderado– para fundamentar el deber de la Administración de considerar todas las constancias del expediente para resolver⁵².

En algunas ocasiones, el informalismo que debe presidir el procedimiento administrativo aparece como coadyuvante a soluciones judiciales de equidad⁵³. Casos de esta índole se verifican cuando se morigera la aplicabilidad del principio revisor –tradicional en el fuero contencioso-administrativo–, tal que cuestiones suscitadas durante el procedimiento administrativo, no impugnadas a lo largo de él, excluyen el rechazo del respectivo agravio en sede judicial bajo aquella doctrina⁵⁴. También se detectan soluciones de equidad, con apoyo en aquel principio, en los casos en que se ha prescindido de asistencia letrada, o cuando se ha presentado el recurso, físicamente, en una oficina equivocada⁵⁵.

Asociada al informalismo se erige la figura del *administrado como colaborador* de la Administración. Se ha afirmado que «es una regla básica y fundamental del proceder ante la Administración... el principio rector de colaboración mutua que debe prevalecer como condición esencial y hasta existencial de la relación entre la Administración y el administrado»⁵⁶. De tal suerte, el recurrente concurre como colaborador en la elaboración de la decisión administrativa aun cuando defiende sus derechos subjetivos, por lo que predominan las reglas del informalismo y la impulsión de oficio; además, la buena fe, la lealtad y la probidad que deben caracterizar todo proceso, y la actividad de las partes en él, determinan que las normas adjetivas regulatorias de su conducta no contengan exigencias contrarias a tales principios⁵⁷.

El administrado como colaborador permite, en ciertos casos, que se concrete la juridicidad; así, por ejemplo, cuando el administrado petitiona la declaración de nulidad de un acto, la Administración tiene la posibilidad de rectificar su proceder ilegítimo⁵⁸. También puede esa co-

⁵¹ *Lewkowicz, Abraham*, Fallos: 315: 2762 (1992).

⁵² *Soto c/ ANSeS*, Fallos: 324: 2742 (2001).

⁵³ Se ha hallado un fundamento del informalismo en la equidad; en tal sentido, Beltrán GAMBIER, «El procedimiento administrativo: algunas cuestiones que suscita el principio del informalismo», en *Jurisprudencia Argentina*, 1992-III, pp. 673-682, esp. p. 674, con fundamentos en la opinión de Juan Carlos CASSAGNE, Derecho Administrativo, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1991, t. I, pp. 122 y ss., que compartimos.

⁵⁴ *López, Eduardo*, Fallos: 314: 1017 (1991).

⁵⁵ *The Nichiren Shoshu c/ Inspección General de Justicia*, Fallos: 325: 717 (2002).

⁵⁶ Guido S., TAWIL, «El principio de colaboración y su importancia en el procedimiento administrativo», en *La Ley*, 1985-E, pp. 952-956, esp. pp. 953-954.

⁵⁷ *Duruse De Fernández, Graciela c/ pcia. de Santa Fe*, Fallos: 308: 633 (1986).

⁵⁸ *Sudamericana de Intercambio*, Fallos: 306: 1138 (1984).

laboración ser visualizada en el sentido de que el administrado opera como co-gestor del Bien Común⁵⁹.

El *debido procedimiento previo*, como principio del procedimiento administrativo, abarca pluralidad de manifestaciones, entre las que se destacan tanto las procedimentales –emisión del dictamen jurídico previo en las condiciones de la LPA– como las de fondo –*derecho a ser oído* antes de que se dicte el acto; adecuada motivación del acto que se dicte a fin de obtener una *decisión fundada* con base en las constancias del expediente⁶⁰–, por lo que mencionaremos sólo algunas de las que han merecido especial análisis en la jurisprudencia de la Corte Suprema.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos –que entra en vigor en 1978, y que hoy posee *status* constitucional– establece en su art. 8.º las denominadas garantías judiciales, y su fuerza expansiva ha llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a sostener que «tanto los órganos jurisdiccionales como los de otro carácter que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas» en el premencionado art. 8.^{o61}.

En tal escenario, la jurisprudencia de la Corte Suprema devela una preocupación por el cumplimiento del debido proceso legal: así, se ha interpretado que cuando se declara la prescindibilidad de un agente con base en graves cargos no demostrados se configura la ausencia del debido proceso legal⁶²; también se ha verificado esa ausencia cuando no se da cumplimiento a los requisitos esenciales de validez por falta de causa y de debida motivación –art. 7.º, incs. a) y e), de la Ley 19549–⁶³ con afectación del derecho a una decisión fundada.

Tal interpretación se inserta en la regla según la cual las garantías constitucionales del debido proceso y la defensa en juicio son de inexcusable observancia en todo de tipo de actuaciones, inclusive en los procedimientos administrativos de naturaleza disciplinaria, haya o no sumario⁶⁴,

⁵⁹ Guillermo BECERRA FERRER, «Principios Constitucionales del Procedimiento Administrativo», en *Revista del Colegio de Abogados de Córdoba*, Colegio de Abogados, Córdoba, n.º 14, pp. 29-41, esp. p. 41; Julio R. COMADIRA, «Algunas reflexiones sobre el procedimiento administrativo», en *Boletín del Instituto de Derecho Administrativo Profesor Rafael Bielsa*, n.º 5, pp. 59-60, cit. por Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho Administrativo*, 6ª. ed. act., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, t. II, p. 328.

⁶⁰ *Molinas, Ricardo Francisco c/ P.E.N.*, Fallos: 314: 1091 (1991), disidencia del Dr. Petracchi.

⁶¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Ivcher Bronstein*, sentencia de 6/2/2001.

⁶² *Arg. Greco c/ U.B.A.*, Fallos: 307: 1911, cons. 4.º.

⁶³ *Arg. Greco c/ U.B.A.*, Fallos: 307: 1911, cons. 4.º.

⁶⁴ *Taburrino Seguí, Mario*, Fallos: 316: 2043 (1993); *Bisserier, Pamela*, Fallos: 318: 564 (1995); *Solá, Roberto*, Fallos: 320: 2509 (1997), voto del Dr. Belluscio.

de modo que el imputado pueda tener oportunidad de ser oído⁶⁵. Dicha regla, asimismo, ha sido ampliada, y el imputado debe ser notificado de la existencia del procedimiento⁶⁶ y debe dársele no sólo oportunidad de ser oído, sino también de probar de algún modo los hechos que creyere conducentes a su descargo⁶⁷.

En el plano constitucional, la garantía de defensa en juicio ha sido vinculada al principio de debido proceso y, así, recordaremos que la Corte Suprema entiende que la omisión de audiencia al litigante o inculpado, que le impida ejercer sus derechos en la forma y con las solemnidades correspondientes, genera el resultado de que la resolución administrativa condenatoria sea dejada sin efecto⁶⁸, sin posibilidad de subsanación en sede judicial⁶⁹.

También se ha considerado manifestación de la garantía de defensa en juicio el derecho del administrado a la asistencia letrada y a la comparecencia personal de dicho letrado en las audiencias, sin posibilidad alguna de expulsión⁷⁰.

Otra faceta netamente constitucional de la garantía de defensa en juicio cobra vida en el campo del estudio de la posibilidad de obtener la *revisión judicial posterior*⁷¹. Si bien la cuestión excede los márgenes del procedimiento administrativo, hallándose en el abismo que a veces aflora entre el procedimiento en la sede administrativa y en la sede judicial, nos detendremos brevemente en alguna jurisprudencia que recepta tanto la regla de revisión judicial como la regla de que, ante la duda, debe estarse a favor de la acción del administrado.

Así, debemos recordar que el Alto Tribunal ha admitido en forma expresa la existencia del principio *in dubio pro actione*, calificándolo de rector en materia contencioso-administrativa⁷², y aplicándolo en diversas ocasiones⁷³. Y en cuanto a la posibilidad de revisión judicial, ha afirmado —con sano criterio— que la «validez» de los procedimientos

⁶⁵ *Tamburrino Seguí, Mario*, Fallos: 316: 2043 (1993); *Bisserier, Pamela*, Fallos: 318: 564 (1995).

⁶⁶ *Castro Veneroso, Óscar*, Fallos: 324: 3593 (2001).

⁶⁷ *Bisserier, Pamela*, Fallos: 318: 564 (1995); *Jueces Nacionales s/ avocación*, Fallos: 319: 1160 (1996).

⁶⁸ *Frigofide S.R.L.*, Fallos: 236: 271 (1956).

⁶⁹ *Frigofide S.R.L.*, Fallos: 236: 271 (1956).

⁷⁰ *Leonardo Raimundo Brígido*, Fallos: 280: 314 (1971).

⁷¹ *Rosales c/ Cía. Azucarera*, Fallos: 253: 485 (1962); *Villa Monte*, Fallos: 245: 183 (1959); *El Litoral*, Fallos: 298: 175 (1977); *García, Óscar*, Fallos: 298: 92 (1977).

⁷² *Tidone, Leda c/ Municipalidad Gral. Pueyrredón*, Fallos: 316: 3231 (1993); *Monje c/ OSN*, Fallos: 317: 695 (1994); *Electroingeniería S.A.*, Fallos: 324: 1087 (2001).

⁷³ En *Supermercados S.A.S.A.*, Fallos: 267: 228 (1967), se entendió que la multa impuesta a una persona física distinta de la empresa recurrente podía ser recurrida tanto por una como por la otra.

administrativos «se halla supeditada» al requisito de que las leyes pertinentes dejen expedita la instancia judicial posterior⁷⁴. Esta interpretación, que entre nosotros nació en el legendario *Fernández Arias*⁷⁵, ha alcanzado a la obtención de la revisión de actos sancionatorios emergentes de la aplicación de edictos de policía so pena de invalidez del procedimiento administrativo⁷⁶; también ha alcanzado a las decisiones adoptadas por el Banco Central para instruir sumarios y aplicar sanciones⁷⁷, y a los actos dictados durante la ejecución de un contrato de obra pública⁷⁸, entre otros supuestos.

En síntesis, ambos principios —a favor de la acción del administrado; a favor de la revisión judicial— parecerían asegurar la eficiencia y la eficacia del procedimiento administrativo de cara al administrado, pues el primero tiende a evitar soluciones contrarias a criterios de economicidad en términos de las posibilidades procedimentales o procesales que aquél tenga a disposición, y el segundo, al garantizar la revisión judicial, endereza el procedimiento administrativo que será examinado en la instancia judicial.

Lo dicho precedentemente nos conduce a reflexionar acerca de otra serie de principios, que apuntan directamente hacia la eficiencia y eficacia del procedimiento administrativo, en relación no ya al administrado, sino en relación con la tramitación que lo involucra. En el desenvolvimiento de todo procedimiento administrativo —lo expresa la LPA— debe estarse a criterios de *celeridad, economía, sencillez y eficacia* en los trámites. Ellos ponen en cabeza de la Administración —al igual que el principio de impulso e instrucción de oficio— un deber adicional, que ha sido mencionado ya dos veces en este trabajo: el deber de considerar todas las constancias del expediente maguer la información que el administrado pueda haber aportado⁷⁹.

Ahora, celeridad y economía de trámites no significa obviar pasos procedimentales en pos de la eficacia o el éxito en la conclusión del procedimiento administrativo: así, se ha descalificado en sede judicial —por nulidad absoluta e insanable— la caducidad decretada en sede administrativa sin mediar —en un caso que requería de una interpelación al administrado— requerimiento al demandante⁸⁰.

⁷⁴ *Di Salvo*, Fallos: 311: 334 (1988); *Cnel. Horacio P. Ballester*, Fallos: 312: 1082 (1989), disidencia de los Dres. Petracchi y Bacqué.

⁷⁵ Fallos: 247: 646 (1960).

⁷⁶ *Tanoué, Aníbal*, Fallos: 305: 2220 (1983).

⁷⁷ *Banco de Río Negro y Neuquén S.A.*, Fallos: 303: 1776 (1981).

⁷⁸ *Item Construcciones*, Fallos: 304: 1202 (1982).

⁷⁹ *Soto c/ ANSeS*, Fallos: 324: 2742 (2001).

⁸⁰ *Borgo*, Fallos: 308: 108 (1986); *Durussé De Fernández, Graciela c/ Pcia. de Santa Fe*, Fallos: 308: 633 (1986). Ampliar en Ivanega, Miriam, «Principios...», cit.

Economía de trámites también puede significar que el administrado no se encuentre en una situación de agobio ante una permanente necesidad de impugnar actos, o de tener que impugnarlos ritualmente. Cabe citar, en este aspecto, el precedente *Tidone*⁸¹, sobre impugnación por diferencias salariales, en el cual se sostuvo que obligar a los particulares a la permanente impugnación de la actividad reglamentaria de la Administración, con el solo propósito de evitar que quedaran firmes los actos dictados como consecuencia de aquélla, atentaba contra principios de raigambre constitucional. También se ha interpretado que se puede soslayar un reclamo administrativo cuando importará un ilógico dispendio de actividad administrativa⁸², esto es, en un trámite ineficiente desde el punto de vista de la Administración.

Por último, la sencillez puede ser visualizada como una manifestación del principio de economía: toda tramitación complicada o superflua implicará una tramitación ineficiente⁸³.

V. LA EFECTIVA VIGENCIA DE LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

No podemos concluir estas notas sin reflexionar, siquiera brevemente, acerca de la efectiva vigencia de los principios que han tenido generosa cabida en la interpretación del máximo Tribunal, pero que, dados los límites a su jurisdicción constitucional, hallarán un más amplio escenario de aplicación e interpretación en el ámbito de las instancias inferiores a aquél.

Ello así, consideremos que el informalismo, en ocasiones, no ha suscitado la morigeración de los términos para efectuar planteos en sede administrativa, incluso en sede previsional⁸⁴; que, en ocasiones, la búsqueda de la eficacia de los trámites administrativos ha sido empañada por los estándares de trámite administrativo meramente «correcto»⁸⁵, o «regular»⁸⁶; que la siempre vigente «doctrina de la subsanación»⁸⁷

⁸¹ *Tidone, Leda c/ Municipalidad de Gral. Pueyrredón*, Fallos: 316: 3231 (1993).

⁸² *The First National Bank of Boston*, Fallos: 324: 3335 (2001).

⁸³ En similar sentido, José GARRIZ «Los principios del procedimiento administrativo (en la ley nacional 19.549 y en la ley provincial 7647)», en *Jus – Revista Jurídica de la Provincia de Buenos Aires*, Editora Platense, La Plata, 1973, pp. 214-232, esp. p. 231.

⁸⁴ *Villarreal c/ Anses*, Fallos: 324: 1405 (2001).

⁸⁵ *Brígido, Leonardo*, Fallos: 280: 314 (1971).

⁸⁶ *Nación c/ Garrahan, José*, Fallos: 212: 174 (1948).

⁸⁷ Ampliar en Fabián CANDA, «El incumplimiento de los procedimientos esenciales previos al dictado del acto administrativo y la teoría de la subsanación (comentario al caso «Adidas» de la CSJN)», en *El Derecho – Serie Especial de Derecho Administrativo*, 28/6/02.

—conforme la cual no sólo ciertas omisiones verificadas en sede^{88 89} administrativa pueden ser suplidas en dicha sede, sino que pueden ser suplidas en oportunidad de la revisión judicial— ha llevado a la creencia de que toda aparente restricción de la defensa en el procedimiento administrativo es «subsancable en el posterior trámite judicial»⁹⁰.

La aplicación de la doctrina de la subsanación⁹¹ ha permitido, en ocasiones, que las posibilidades de defensa del administrado, en sede administrativa, se vean reducidas en forma drástica, sin originar tacha judicial alguna. De tal modo, la mera presentación de un descargo a modo de posibilidad de ser oído⁹², postergándose las posibilidades de alegar y probar hasta la oportunidad en que se arriba a la instancia judicial⁹³, o postergándose la actividad probatoria en general hasta dicha instancia⁹⁴, ha sido avalada judicialmente. También se ha permitido que esas posibilidades sean circunscritas a la suficiente oportunidad de ser oído en sede judicial en relación con las irregularidades en el procedimiento administrativo⁹⁵. Asimismo, la doctrina de la subsanación ha alcanzado a las consecuencias de la ausencia de asistencia letrada o técnica en sede administrativa, eliminando todo agravio a la defensa en juicio en la medida en que se pueda, finalmente, acceder a los estrados judiciales con la debida asistencia letrada⁹⁶.

Entendemos que si la Administración tiene por deber velar por el imperio de la juridicidad y buscar la verdad —no en el plano formal sino material, lo cual conduce a una esfera de *performance* no ya jurídica sino ética—, la aplicabilidad de la doctrina de la subsanación judicial y los remedios a ella asociados no puede sino ser administrada con extrema cautela, salvo en aquellas materias en las que exista una seria justificación fundada que avale un trámite administrativo en el que deba primar la celeridad y la eficacia.

VI. UN FINAL ABIERTO

Algunos de los principios del procedimiento administrativo han sido reseñados en este trabajo a fin de analizar la interpretación y valoración jurisprudencial que a ellos se les ha ido asignando.

⁸⁸ *Laboratorios Ricar*, Fallos: 318: 2311 (1995).

⁸⁹ *Goño Demarchi*, Fallos: 301: 1200 (1979).

⁹⁰ *Argentine Land & Investment Co. Ltd. c/ Nación Argentina*, Fallos: 267: 393 (1967).

⁹¹ Esta doctrina ha sido severamente observada por la doctrina —véase Julio COMADIRA, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 17/19—, postura que compartimos.

⁹² *Echarren, Ricardo c/ Consejo Profesional de Ingeniería Civil*, Fallos: 218: 535 (1950).

⁹³ *Cas TV c/ Comité Federal de Radiodifusión*, Fallos: 305: 1878 (1983).

⁹⁴ *Roel y Cía.*, Fallos: 207: 90 (1947).

⁹⁵ *Farmacia Tte. Benjamín Matienzo*, Fallos: 304: 1242 (1982).

⁹⁶ *Godoy s/ ley 11.683*, Fallos: 316: 1223 (1993).

Podríamos incorporar a la reseña otros principios que han tenido reconocimiento integral más reciente. Nos permitimos citar, a modo de ejemplo, el principio de *publicidad, acceso y participación* activa o pasiva en la toma de decisión administrativa, esbozado por CASSAGNE⁹⁷, hoy concretado en el Decreto 1172/03. Este Decreto normativiza los regímenes de: a) audiencias públicas para el Poder Ejecutivo nacional; b) publicidad y audiencias de la gestión de intereses en el ámbito de dicho poder; c) elaboración participativa de normas con posibilidad de presentación de opiniones y propuestas; d) acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo nacional; e) reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos; f) acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina⁹⁸, incluyendo sus anexos. Asimismo, el citado Decreto ha reinstalado, en forma implícita, la característica de *gratuidad* del procedimiento administrativo, y —a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos—⁹⁹ el régimen de acceso a la información pública que instituye no se halla sujeto a una tasa o tarifa.

Como puede apreciarse, el horizonte de principios que gobiernan y pueden gobernar el procedimiento administrativo va más allá de la LPA, para enriquecimiento de la disciplina.

Para concluir, bástenos expresar que, en la medida en que la vigencia concreta de dichos principios sea una realidad, podrán también tornarse efectivas las funciones que el procedimiento administrativo está enderezado a encauzar: permitir la intervención de los interesados en la preparación de la voluntad administrativa¹⁰⁰; servir de instrumento de control de la legitimidad y del acierto de los actos en relación al interés público o bien común, fin que la Administración persigue¹⁰¹; ordenar, regular y sistematizar el desenvolvimiento de la función administrativa¹⁰²; proteger las prerrogativas estatales y las garantías individuales¹⁰³; componer intereses y limitar la actividad administrativa¹⁰⁴; concretar una función democratizadora¹⁰⁵ de los mecanismos de

⁹⁷ Juan Carlos CASSAGNE, «Principios Generales...», cit., pp. 21-22.

⁹⁸ En www.boletinoficial.gov.ar.

⁹⁹ Así, por ejemplo, bajo la *Freedom of Information Act* de los Estados Unidos; ampliar en www.usaid.gov/about/foia/feenwaiv.html, donde se detallan los distintos precios, por hora, por hoja fotocopiada, entre otros supuestos.

¹⁰⁰ Conf. Agustín GORDILLO, Tratado de Derecho Administrativo, t. 2, *La Defensa del Usuario y del Consumidor*, 3.^a ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998, p. IX-9.

¹⁰¹ Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho Administrativo*, cit., p. 305.

¹⁰² Conf. Julio COMADIRA, *Derecho Administrativo*, cit., p. 125.

¹⁰³ Armando CANOSA, *Los Recursos...*, cit., p. 52.

¹⁰⁴ Sabino CASSESE, *Le Basi...*, cit., pp. 302 y ss.

¹⁰⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 7.^a ed., Civitas, Madrid, 2000, p. 440.

decisión; asegurar la realización de un fin público por la misma Administración con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia y dentro del respeto debido a los derechos de los particulares¹⁰⁶; en síntesis, garantizar el buen hacer administrativo¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Conf. Rafael ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I/1, 13.ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p. 240; Tomás HUTCHINSON, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos – Ley 19549, Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales*, t. I, 1.ª reimpr. corr., Astrea, Buenos Aires, 1987, p. 1.

¹⁰⁷ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, 4.ª ed., Civitas, Madrid, 1991, p. 77.