

Los Tratados de Derechos Humanos y su incidencia en el Derecho Administrativo argentino

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS ADMINISTRATIVOS NACIONALES Y LOS TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS. II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. II.1. LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994: SU «JERARQUÍA CONSTITUCIONAL». IMPLICANCIAS PARA EL DERECHO ADMINISTRATIVO NACIONAL. II.1.1. *Convención Americana de Derechos Humanos y Mercosur*. II.2. EL PRINCIPIO DE «IGUALDAD DE ARMAS» Y SU INCIDENCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO «RÉGIMEN EXORBITANTE». II.3. LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS, EL «PODER DE POLICÍA» Y EL «SERVICIO PÚBLICO». III. APLICACIONES JURISPRUDENCIALES DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO. III.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. CASO «PALACIOS». III.2. CONSECUENCIAS PATRIMONIALES DE LA REVOCACIÓN UNILATERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR RAZONES DE OPORTUNIDAD, MÉRITO Y CONVENIENCIA: CASO «RAVINOVICH». III.3. AMPARO POR MORA. CASO «TUMMINIELLO». III.4. RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO. CASO «BEJARANO». III.5. OTORGAMIENTO DE LICENCIAS ADMINISTRATIVAS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CASO «ASOCIACIÓN MUTUAL CARLOS MÚJICA». IV. CONCLUSIONES.

* Abogado por la Universidad Nacional de La Plata. Especialista en «Gobierno Regional y Local» por la Universidad de Bologna. Profesor Adjunto de las materias «Derecho Administrativo. Parte General» y «Ciencias de la Administración» de la Universidad de Belgrano; de «Fuentes Internacionales del Derecho Administrativo», «Régimen Dominial del Estado» y «Derecho de la Integración» del Máster en Derecho Administrativo de la Universidad Austral; de las materias «Introducción al Derecho Público» y «Servicios Públicos y Poder de Policía», y Coordinador Adjunto de la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Belgrano y Universidad de Roma «La Sapienza».

I. INTRODUCCIÓN. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS ADMINISTRATIVOS NACIONALES Y LOS TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

Puede afirmarse que la *historicidad* de los derechos del hombre ha puesto en jaque al Estado desde su misma conformación como Estado de Derecho¹. Frente a cada avance de la teoría de los derechos, necesariamente se produjo un reordenamiento de los poderes y deberes del Estado. Sea en las cartas constitucionales o las legislaciones administrativas².

Por su parte, la novedad introducida a partir de mediados del siglo XX, luego de la segunda guerra mundial, por las Cartas internacionales de Derechos Humanos residió en una idea central: los Estados nacionales, incluso aquellos Estados adscritos al constitucionalismo social, no pueden ser los únicos custodios de la definición y respeto de los derechos fundamentales del hombre³.

De esta manera, se producirá, paulatinamente, un desplazamiento, fronteras afuera, de dos cuestiones centrales: a) la definición de los derechos fundamentales del hombre frente al Estado, lo que —a su vez— supone una profunda homogeneización de éstos para sistemas y ordenamientos jurídicos muy disímiles entre sí; y b) el control de la acción estatal por parte de órganos jurisdiccionales internacionales.

Claro que la asimilación de esos cambios ha sido muy lenta y, hasta en la actualidad, cuesta que penetren en las culturas jurídicas nacionales. Especialmente en lo concerniente a las ramas del Derecho Público, a pesar de que, justamente, esos Tratados internacionales regulan —directamente— las relaciones entre el Estado y las personas.

Ahora bien, así como la historicidad de los derechos del hombre ha propiciado la evolución del Estado de Derecho en Estado *social* de Derecho, condicionando sus cometidos y funciones a efectos de garantizar la igualdad efectiva o «sustantiva» de los ciudadanos y los derechos de segunda generación (derechos sociales), en la actualidad, la fuerza ex-

¹ Tal como lo explica BOBBIO, los derechos «... *nacen cuando deben o pueden nacer. Nacen cuando el aumento del poder del hombre sobre el hombre, que sigue inevitablemente al progreso técnico, esto es al progreso de la capacidad del hombre para dominar la naturaleza y a los otros hombres, crea o nuevas amenazas a la libertad del individuo o bien consiente nuevos remedios a su indigencia: amenazas a las cuales se responde con pedidos de limitación del poder; remedios a los cuales se provee con el pedido al mismo poder de intervenciones protectoras. A las primeras corresponden los derechos de libertad o a un no hacer del Estado, a las segundas, los derechos sociales o un hacer positivo del Estado*». N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, p. XV.

² Sobre esto y, particularmente, sobre la evolución e incidencia del principio de subsidiariedad, ver J. M. GONZÁLEZ MORAS, *Los servicios públicos en la Unión Europea y el Principio de Subsidiariedad*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2000.

³ J. A. TRAVIESO, *Historia de los Derechos Humanos y Garantías*, Heliasta, 1998, pp. 255 y ss.

pansiva del Derecho internacional y supranacional está provocando una profunda crisis del Estado-nación como detentador del poder soberano⁴.

Crisis que, por su envergadura, supera a las anteriores, pues ya no se trata de la discusión entre *tipos* de Estados (Estado liberal, Estado social de Derecho, Estado de Bienestar, Estado mínimo, Estado regulador, etc., todos moldeados dentro del esquema clásico del Estado-nación), sino de la crisis de la concepción de *legalidad* desarrollada como base del Estado de Derecho⁵.

El Estado-nación y su concepción de legalidad se encuentran, actualmente, seriamente cuestionados en el marco de la conformación de los denominados *ordenamientos públicos globales* o *espacios jurídicos globales*⁶.

Por ello es que puede válidamente pensarse, junto con SANZ MORENO, en una doble crisis; en efecto: «... *por un lado, la transformación del clásico modelo del Estado de Derecho y su modelo de fuentes; por otro, la del propio concepto de Estado como soberano e independiente, nacional y territorializado. Una doble crisis histórica con un único problema doctrinal: el problema de la unidad, y, con él, el de la fundamentación y validez del derecho (...)* El sistema cerrado de legalidad y su modelo de fuentes, la manera de entender la creación y la aplicación normativa y su tripartita distinción de poderes, entran en crisis definitiva, a pesar de mantener su fortaleza ideológica. (...) La quiebra del sistema de fuentes del derecho, en el análisis del proceso de producción normativa propio de un modelo de Estado que se ha ido transformando para adaptarse a la sociedad de masas y a la nueva reordenación espacial del siglo XX, significa, para la ciencia jurídica, en general, y para el Constitucionalismo postliberal, en particular, una nueva manera de entender lo que sea el derecho y sus fundamentos. La crisis del Estado liberal de Derecho y de su forma de legalidad se inscribe en una crisis más amplia donde ya no se puede hablar de un Estado que monopoliza la producción de lo jurídico...»⁷.

⁴ El Estado social de Derecho ha sido definido como «... *la forma histórica superior de la función distribuidora que siempre ha sido una de las características esenciales del Estado, pues ahora no se trata sólo de distribuir potestades o derechos formales, premios y castigos, ni tampoco crear el marco general de la distribución de los medios de producción, sino que se trata también de un Estado de prestaciones que asume la responsabilidad de la distribución y redistribución de bienes y servicios económicos*». Cfr. Manuel GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1989, p. 35.

⁵ J. M. GONZÁLEZ MORAS, «Estado de excepción. Soberanía, poder de policía y emergencia», en VV.AA., *La radicalidad de las formas jurídicas. Críticas a la razón cínica*, Grupo Editorial La Grieta, Buenos Aires, 2002.

⁶ Sabino CASSESE, *La crisi dello Stato*, Editori Laterza, Bari, 2002 (en español: *La crisis del Estado*, Edit. LexisNexis, Buenos Aires, 2003), y *Lo spazio giuridico globale*, Editori Laterza, Bari, 2003.

⁷ José Antonio SANZ MORENO, *Ordenación jurídica y Estado postliberal: Hans Kelsen y Carl Schmitt*, Ed. Comares, Granada, 2002. Respecto de la crisis de las fuentes del Derecho, nos aclara este autor que: «*La noción tradicional de fuentes, independientemente de su utiliza-*

El Estado se transforma, así, en uno más entre los varios «operadores jurídicos» de un ordenamiento que ya no puede definir ni conformar de manera uniforme y exclusiva. El Estado pasa a ser operador de un derecho que ya no es *ley* (porque pierde sus atributos de coherencia y unidad), sino ordenamiento jurídico abierto, en el cual los derechos fundamentales del hombre frente al propio Estado están definidos y garantizados por ordenamientos jurídicos internacionales que obligan al Estado tanto nacional como internacionalmente.

II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Dentro del esquema anteriormente planteado, aunque sin partir de un debate lo suficientemente profundo, el ordenamiento jurídico argentino fue drásticamente transformado por la reforma constitucional de 1994, por la introducción al plexo constitucional de diversas normas del Derecho internacional. La reforma constitucional argentina operó, por sí misma, formalmente, aquello que en los hechos venía sucediendo en los Estados occidentales desde la segunda posguerra: la internacionalización de su ordenamiento jurídico⁸.

En efecto, superando todas las discusiones clásicas vinculadas a las formas de introducción del Derecho internacional en el ordenamiento interno (monistas o dualistas), la reforma constitucional dispuso: a) que los Tratados internacionales tienen jerarquía superior a la legislación nacional; b) que un elenco de Tratados sobre Derechos

ción tanto en normas positivas como por analistas del derecho, no puede reflejar el nuevo mundo de lo jurídico. Los procesos de producción normativa superan el ámbito de ordenación jurídica de los Estados y aparecen en distintos modelos que, sin embargo, actúan de manera yuxtapuesta e independiente. En este orden de cosas, es preferible rechazar de manera definitiva un concepto de referencias tan imprecisas que poco dice de las complejas relaciones entre distintos sistemas, de la proliferación de múltiples procesos para la formación de normas, de su denominación o de su producción por órganos estatales, supra o infraestatales. Las normas no han dejado únicamente de ser observadas y aplicadas de manera aislada, ni siquiera se puede afirmar que se inscriben en un solo orden jurídico, visto como modelo cerrado y autónomo: las normas superan su delimitación en un único orden jurídico y se integran en un derecho positivo en sentido amplio, que integra todos los sistemas aplicados por los operadores jurídicos. La noción de fuente, tan ambigua y metafórica, al limitarse a su manifestación externa, oculta la complejidad de los nuevos procesos de autorreproducción normativa, sin clarificar su articulación...». Op. cit., pp. 1, 2, 387 y 388.

⁸ Vale subrayar que en el Derecho Administrativo argentino fue el Prof. Jorge Luis SALOMONI el primero en vincular sistemáticamente a los Tratados de Derechos Humanos con las instituciones del Derecho Administrativo nacional, desarrollando diversas tesis que son recogidas en el presente trabajo. Ver, entre otros, J. L. SALOMONI, *Teoría General de los Servicios Públicos*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999. Aunque con diferente enfoque, cabe destacar también por los aportes realizados en el ámbito del Derecho Administrativo nacional A. GORDILLO, *Derechos Humanos. Doctrina, casos y materiales*, Parte General, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1990.

Humanos tienen jerarquía constitucional, siendo complementarios de los derechos y garantías establecidos originalmente en la parte *dogmática* de la Constitución⁹; y c) la posibilidad de la delegación de competencias soberanas por parte del Congreso Nacional, bajo ciertas condiciones, a organismos supranacionales, y la previsión de que la normativa derivada de dichos organismos tenga rango supralegal.

Modificaciones que impactan claramente en el sistema de prelación normativa previsto originalmente por el art. 31 de la Constitución Nacional, como así también en el régimen federal de distribución de competencias del Estado argentino (arts. 1.º, 5.º y 121 de la Constitución Nacional).

Cabe ocuparnos, con algo más de detenimiento, y en primer lugar, de lo dispuesto por el art. 75, inc. 22, que prevé que: «(...) *La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.*

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional».

⁹ Respecto a la complementariedad de los Tratados de Derechos Humanos incorporados a la Constitución Nacional y los derechos y garantías de su parte *dogmática*, la Corte Suprema Nacional ha sostenido que «... el Art. 75, inc. 22, mediante el que se otorgó jerarquía constitucional a los tratados cuyas disposiciones se han transcrito, establece, en su última parte, que aquéllos “no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”. Ello indica que los constituyentes han efectuado un juicio de comprobación, en virtud del cual han cotejado los tratados y los artículos constitucionales y han verificado que no se produce derogación alguna, juicio que no pueden los poderes constituidos desconocer o contradecir (...) Que de ello se desprende que la armonía o concordancia entre los tratados y la Constitución es un juicio constituyente. En efecto, así lo han juzgado al hacer la referencia a los tratados que fueron dotados de jerarquía constitucional y, por consiguiente, no pueden ni han podido derogar la Constitución pues esto sería un contrasentido insusceptible de ser atribuido al constituyente, cuya imprevisión no cabe presumir...». CS, «Monjes, Analía M. c/ U.B.A. –resol. 2314/95–», sentencia del 26/12/1996.

Norma que, a su vez, debe ser complementada, necesariamente, con lo dispuesto por el art. 75, inc. 23, por el cual corresponde al Congreso Nacional: «*Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.*»

Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.»

La «acción positiva» debida en virtud de esta norma por el Estado nacional implica el reconocimiento constitucional de dos cuestiones fundamentales:

- a) En primer lugar, la norma ordena al Estado su intervención a los efectos de garantizar «... *la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución...*», es decir, que se incorpora, por primera vez de manera expresa, una norma que contempla la necesidad del respeto de la «igualdad sustancial» entre los ciudadanos, a la manera en que históricamente lo han hecho otras Constituciones como, por ejemplo, la italiana en su art. 3.º.
- b) En segundo lugar, la acción positiva o intervención debida por el Estado nacional se vincula directamente con: 1) *los Tratados internacionales vigentes sobre Derechos Humanos*, en general; y 2) *los Tratados vinculados con los derechos de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad...*, y el *régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia*, en particular.

La norma, por su parte, al vincularse directamente, y con generalidad, con los *Tratados internacionales vigentes sobre Derechos Humanos*, remite a dichos ordenamientos en lo relativo al sentido que debe darse al concepto de «acción positiva». Lo que conlleva que en ningún caso podría interpretarse que las normas de Tratados de Derechos Humanos tendrían carácter no operativo o meramente programático, pues ello iría en contra de lo que aquellos Tratados clara y categóricamente establecen al respecto, como, por ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos en sus arts. 2 y 29.

Por su parte, la noción de «acción positiva», como forma de garantizar la efectividad de los derechos humanos, ha sido conceptualizada tanto por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como por la Corte Suprema Nacional.

En efecto, la Corte Interamericana ha establecido respecto a ello que: *«La protección de la ley (...) a la luz de la obligación positiva que el artículo 1.1 contempla para los Estados de respetarlos y garantizarlos, implica, como ya lo dijo la Corte el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (Caso Velázquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio 1988. Serie C N.º 4, párr. 166; Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C N.º 5, párr. 175)»*¹⁰.

La Corte Suprema Nacional, por su parte, ha sostenido, en primer lugar, que *«... [la] “jerarquía constitucional” de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (considerando 5.º) ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente, “en las condiciones de su vigencia” (artículo 75, inc. 22, 2.º párrafo), esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación (...) De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (confr. arts. 75 de la Constitución Nacional, 62 y 64 Convención Americana y artículo 2.º ley 23054) (...) en consecuencia, a esta Corte, como órgano supremo de uno de los poderes del Gobierno Federal, le corresponde —en la medida de su jurisdicción— aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado en los términos anteriormente expuestos, ya que lo contrario podría implicar responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional...»*.

Y, en consecuencia, en segundo término, haciéndose eco de los pronunciamientos de la Corte Interamericana, ha afirmado que *«... la Corte Interamericana precisó el alcance del artículo 1 de la Convención, en cuanto los Estados parte deben no solamente “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella”, sino además “garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción”. Según dicha Corte, “garantizar” implica el deber del Estado de tomar todas las medidas necesarias para re-*

¹⁰ OC-10/89, del 14 de julio de 1989; ver en Susana ALBANESE, *Derechos Humanos*, tomo I, p. 360.

mover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce. Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación del artículo 1.1 de la Convención (opinión consultiva n.º 11/90 del 10 de agosto de 1990—“Excepciones al agotamiento de los recursos internos”— párrafo 34). Garantizar entraña, asimismo, “el deber de los estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (íd., párrafo 23)...»¹¹.

El art. 75, inc. 22 y 23, establece, pues, la inserción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el ordenamiento constitucional en sus dos sistemas: tanto en la esfera de los derechos y garantías, individuales y colectivas, como en la del poder, en lo que hace a las potestades y deberes del Estado nacional.

II. 1. LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994: SU «JERARQUÍA CONSTITUCIONAL». IMPLICANCIAS PARA EL DERECHO ADMINISTRATIVO NACIONAL

Tal como se adelantó, la jerarquía constitucional que se otorgó por el art. 75, inc. 22, a los Tratados de Derechos Humanos allí enumerados implicó una clara y profunda modificación, que entendemos permitida por el Congreso Nacional en la ley de llamado a la reforma constitucional, en el sistema de prelación normativa de la Constitución Nacional. Especialmente en lo atinente a los Tratados sobre Derechos Humanos y los Tratados de Integración, ya que respecto de la jerarquía supralegal de los restantes Tratados de Derecho internacional, incluyendo los Tratados de Integración en cuanto a su Derecho derivado, la reforma constitucional se limitó a incorporar expresamente la doctrina que la Corte

¹¹ CS, causa «Girolodi, Horacio David y otro s/ Recurso de Casación», sentencia del 07/04/1995. Asimismo, la Corte Suprema ha afirmado que: «... Es, pues, el Estado Nacional el que ha de velar porque las normas internas no contradigan la norma del tratado internacional con jerarquía constitucional (...) Tampoco debe olvidarse que el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”...». CS, «Monges, Analía M. c/ U.B.A.», citado anteriormente.

Suprema Nacional había desarrollado en los casos «Edkmekdjian» y «Fibraca»¹².

La jerarquía constitucional de los Tratados de Derechos Humanos en la Constitucional Nacional modifica necesariamente al Derecho Administrativo Nacional, tanto federal como provincial y local, en virtud de que dichos Tratados de Derechos Humanos involucran relaciones jurídicas entabladas entre el Estado —como poder público, *lato sensu*— y los particulares. Es decir, las relaciones jurídicas reguladas, en su ámbito de aplicación, por el Derecho Administrativo.

II.1.1. *Convención Americana de Derechos Humanos y Mercosur*

En relación con esto, no puede dejar de señalarse, aunque sea breve y someramente, y tal como lo ha hecho el Prof. Jorge Luis SALOMONI, la vinculación existente entre la Convención Americana de Derechos Humanos y el Mercosur.

Ello porque la norma del art. 28.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos prescribe que: «*Cuando dos o más Estados Partes acuerden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención*».

Previsión que establece, así, la obligación de los Estados Partes de sujetar cualquier tipo de pacto comunitario, incluya o no la conformación de un nuevo Estado, a las prescripciones de la Convención Americana de Derechos Humanos. Lo cual se proyecta directamente sobre el Mercosur, en razón de que los cuatro países integrantes del mismo son, a su vez, Estados Partes de la Convención¹³.

Ello, en la tesis sostenida por SALOMONI, implica la obligación del juez nacional de aplicar la norma más protectora de los derechos humanos que se encuentre vigente en la asociación de Estados que conforma el Mercosur, en virtud del principio de igualdad del art. 24 de la Convención Americana, que establece el derecho a la mayor protección de los derechos, sea por aplicación del ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos o de un ordenamiento jurídico nacional

¹² CS, Fallos: 315: 1492; y 316: 1669, respectivamente.

¹³ Recordemos que la Corte Interamericana ha declarado que: «... *Los tratados modernos... y, en particular, la Convención Americana no son tratados multilaterales del tipo tradicional concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados... Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes...*». OC n.º 2/82.

de un Estado miembro de una asociación, respecto a los demás Estados miembros integrantes de la misma.

II.2. EL PRINCIPIO DE «IGUALDAD DE ARMAS» Y SU INCIDENCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO «RÉGIMEN EXORBITANTE»

El principio de «igualdad de armas» de los arts. 8 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos impone, por otra parte, un importante condicionamiento a la idea del Derecho Administrativo como «régimen exorbitante» o conjunto equilibrado de prerrogativas y garantías¹⁴.

En efecto, ello puede verse en el paradigmático caso de aplicación de este principio, relativo a la denominada «ejecutoriedad del acto administrativo».

La Ley nacional de Procedimientos Administrativos, n.º 19549, dispone en su art. 12 que: *«El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria (...) impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario. Sin embargo, la Administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta»*.

Norma que ha sido interpretada por la doctrina y jurisprudencia nacionales como típica prerrogativa de la Administración frente a los particulares¹⁵.

Ahora bien, respecto de esto, cabe recordar lo sostenido por el Prof. SALOMONI en el sentido de que la aplicación del principio de «igualdad de armas», introducido a nuestro ordenamiento por los arts. 8 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos (interpretados en el sentido en que lo fue el art. 6.1 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos), implica la necesidad de que *«... el proceso se construya en todas sus fases, instancias y trámites de forma equilibrada para las partes de modo que éstas no gocen de ninguna ventaja en la exposición de sus alegaciones, que no sufran ningún trato discriminatorio o injustificado de la Administración y valoración de las pruebas que menoscabe su posición procesal, y que el fallo judicial se elabore de modo equitativo sobre el mismo proceso...»*, en virtud de lo cual *«... la aplicación de estas normas y princi-*

¹⁴ Sobre esto, ver J. R. COMADIRA, *Procedimientos Administrativos. Ley nacional de procedimientos administrativos, anotada y comentada*, tomo I, La Ley, 2002, pp. 2 y ss.; y, del mismo autor, *Derecho Administrativo*, 2.ª ed. actualizada y ampliada, LexisNexis, Buenos Aires, 2003, pp. 42 y ss.

¹⁵ J. R. COMADIRA, *Procedimientos Administrativos...*, *op. cit.*, pp. 237 y ss. y sus citas.

pios emergentes de las mismas, amplía de tal forma las excepciones establecidas en el Artículo 12 de la Ley N.º 19.549, que transforma tal excepción en principio: Por lo tanto, el recurso interpuesto por el particular suspende, reitero, como principio, la fuerza ejecutoria del acto (...) Y ello así porque, si la norma legal argentina establece esa prerrogativa estatal; la norma constitucional supranacional establece la posibilidad de la suspensión de la prerrogativa y la vigencia del derecho ante la interposición del recurso por el particular. Éste es el verdadero sistema de equilibrio. Y ese sistema de equilibrio está establecido en nuestro Sistema Constitucional...»¹⁶.

Todo lo cual, por nuestra parte, compartimos.

II.3. LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS, EL «PODER DE POLICÍA» Y EL «SERVICIO PÚBLICO»

Por otra parte, el sistema constitucional de regulación o reglamentación de derechos individuales y colectivos, y sus correlativas garantías, debe ser interpretado, a partir de la incorporación de los Tratados sobre Derechos Humanos, de manera más estricta a lo que se venía haciendo en los últimos años.

En materia de «poder de policía», o de regulación de los derechos individuales y colectivos, los Tratados sobre Derechos Humanos han introducido normas vinculadas tanto con sus «formas» como «contenido».

En efecto, en cuenta a las «formas» en que se ejerce el poder de policía, el principal punto en discusión surge cuando el Poder Ejecutivo utiliza sus potestades de tipo legislativo y, por sí solo, regula o reglamenta derechos de los ciudadanos, violando o excepcionando las normas y principios que prohíben la legislación «material», como los arts. 14 y 28, 29, 30 y 42 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁷. Normas que, por formar parte del sistema de derechos de la Constitución Nacional, poseen incluso un rango superior respecto de aquellas que, en la parte orgánica de la Constitución,

¹⁶ Jorge Luis SALOMONI, «La ejecutoriedad del acto administrativo», en *Acto Administrativo y Reglamento*, Universidad Austral, Ed. RAP, Buenos Aires, 2002, p. 117.

¹⁷ El art. 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que: «Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas». Por su parte, el art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también incorporado a la Constitución Nacional, establece que: «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en el ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a las limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática».

permiten el dictado de reglamentos con sustancia legislativa (caso de los decretos de necesidad y urgencia y reglamentos delegados, arts. 99, inc. 3.º, y 76, respectivamente, de la Constitución Nacional), los cuales necesariamente «reglamentarán» y, por ende, restringirán derechos constitucionales en forma ilegítima¹⁸.

En lo que hace al «contenido» de las normas de policía o de regulación de derechos individuales y colectivos, deben tenerse presentes las normas de los Tratados sobre Derechos Humanos vinculadas, especialmente, a los derechos sociales incluidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Respecto del servicio público, la incorporación de la Convención Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre ha introducido a nuestro sistema constitucional una norma de trascendental importancia.

En efecto, tal como lo ha señalado el Prof. Jorge Luis SALOMONI, en materia de servicio público «... *el aseguramiento de la actividad responde, no al ámbito disponible de la potestad del legislador o administrador nacionales o provinciales, sino a la exigencia del derecho fundamental al sostenimiento de los servicios públicos establecido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 42 de la Constitución Nacional...*»¹⁹.

Ello, en tanto, el art. XXXVI de la mencionada Declaración Americana, que ostenta jerarquía constitucional, como lo establece el art. 75, inc. 22, 2.º párrafo, de la CN, establece: «*Deber de pagar impuestos: Toda persona tiene el deber de pagar impuestos establecidos por la ley para el sostenimiento de los servicios públicos*»²⁰.

¹⁸ Jorge Luis SALOMONI, «Reglamentos de Necesidad y Urgencia. Análisis de la justificabilidad de su incorporación al plexo constitucional. Sistema de Poder, producción y aplicación de la norma», en VV.AA., *Estudios sobre la reforma constitucional*, Depalma, 1995, pp. 220 y ss. Por su parte, en la OC-6/86, la Corte Interamericana expresó que «... *la palabra leyes en el art. 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados partes para la formación de las leyes...*».

¹⁹ Jorge Luis SALOMONI, «El concepto actual de Servicio Público en la República Argentina», conferencia dictada en las Jornadas Nacionales de la Industria del Gas, Asociación de Abogados de la Industria del Gas, noviembre de 2003; y J. M. GONZÁLEZ MORAS, «El concepto de servicio público», conferencia dictada en las XXIX Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, agosto de 2003.

²⁰ Según el mismo autor, esta norma impone «... *correlativamente al deber de pagar impuestos, el derecho a recibir los servicios públicos necesarios para su desarrollo personal y social. A su vez, especifica que entre los posibles propósitos públicos que pueden perseguirse a través del gasto de las rentas o erario público, lo que se le debe garantizar a las personas, es precisamente, el sostenimiento de los servicios públicos, como prioridad y contrapartida, por la obligación de pagar los impuestos de esos individuos. En segundo lugar, por el pago del impuesto, se adquiere el derecho al servicio. Esto es, el pago de cualquier impuesto, como lo es al valor agregado o consumo, que abona toda persona en la República Argentina, le otorga el derecho a reclamar la prestación de los servicios públicos indispensables para su desarrollo personal y humano. Se elimina la categoría de usuario potencial y usuario efectivo*». Jorge Luis SALOMONI, «El concepto actual de Servicio Público en la República Argentina», *op. cit.*

III. APLICACIONES JURISPRUDENCIALES DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Veamos, ahora, algunos casos paradigmáticos de aplicación jurisprudencial de Tratados de Derechos Humanos en el ámbito del Derecho Administrativo argentino.

III.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. CASO «PALACIOS»

En el caso «Palacios», en el que se cuestionó la declaración de inadmisibilidad de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires respecto de una demanda contencioso-administrativa por falta de agotamiento de la instancia administrativa, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que «... *la normativa provincial aplicable al caso del peticionario, esto es, la ordenanza general 207 del 12 de octubre de 1997... establece en su art. 89 que el sancionado “podrá deducir” el recurso de revocatoria. Como puede observarse, al utilizar la configuración verbal “podrá”, la norma provincial parecería dar opción al recurrente de agotar la vía administrativa o acudir directamente al contencioso administrativo, con lo que quedaría consagrado un sistema recursorio de naturaleza potestativa, el cual se utiliza actualmente en la mayoría de las legislaciones modernas (...)*».

Para culminar interpretando los arts. 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en el sentido de que: «... *De ambas disposiciones se desprende la garantía que tiene toda persona de que se respeten las reglas básicas del procedimiento no sólo en cuanto al acceso a la jurisdicción, sino también en cuanto al cumplimiento efectivo de lo decidido (...)* El principio de la tutela judicial efectiva puede traducirse en la garantía de la libre entrada a los tribunales para la defensa de los derechos e intereses frente al poder público, aun cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreto (...) la falta de agotamiento de la instancia administrativa no puede, en modo alguno, imputarse al peticionario (...) Es precisamente este tipo de irregularidades las que trata de prevenir el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el art. 25 de la Convención, el cual impide que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares...»²¹.

Recomendando al Estado argentino: a) permitir el acceso del peticionario a la jurisdicción contencioso-administrativa; b) indemnizarlo

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 29/9/1999; Informe 105/99, caso 10194.

adecuadamente por las violaciones a sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

III.2. CONSECUENCIAS PATRIMONIALES DE LA REVOCACIÓN UNILATERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR RAZONES DE OPORTUNIDAD, MÉRITO Y CONVENIENCIA: CASO «RAVINOVICH»

En el caso «Ravinovich, Héctor c/ Municipalidad de Vicente López s/ Demanda contencioso administrativa», la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires dictó la sentencia del 18 de noviembre de 1997, en la cual, sobre la base de del art. 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se reconoció al actor el derecho a la reparación integral de los perjuicios derivados de los efectos atribuidos al acto que dispuso la revocación de un permiso de edificación otorgado para la realización de una obra en la localidad de La Lucila, Partido de Vicente López²².

Frente a la problemática planteada, y en votación dividida, la Suprema Corte provincial sostuvo que «... *si bien es cierto que “la responsabilidad por actividad lícita del estado tiene carácter complejo por ausencia de normas específicas que regulen la materia (...) no puede desconocerse que el derecho es uno, el edificio jurídico es único y coronado por la Constitución nacional y los Tratados Internacionales que revisten su misma jerarquía (art. 75 inc. 22 de la Carta Magna); estas normas supremas son el elemento aglutinante y la base sobre la cual reposa todo el ordenamiento legal (...) Así los arts. 14 y 17 de la Constitución nacional garantizan la inviolabilidad de la propiedad y concordantemente el art. 21 inc. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reafirma tal postulado esencial al expresar que “Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa (...) La amplitud con la cual la Corte nacional ha conceptualizado a la propiedad y la garantía de indemnización justa que acuerda el pacto de San José de Costa Rica a toda persona que es privada de sus bienes, constituyen el fundamento básico que legitima el principio de reparación integral, que incluye al “daño emergente” y “al lucro cesante”, entendido este rubro, en su exacta acepción como la probabilidad objetiva, debida y estrictamente comprobada de las ventajas económicas justamente esperadas, conforme a las circunstancias del caso...*» (del voto del Dr. Hitters, de la mayoría).

²² El actor reclamó administrativamente los daños y perjuicios atribuidos a la resolución revocatoria, y la Municipalidad demandada resolvió la reclamación administrativa limitando su responsabilidad al eventual daño emergente que se acreditase en el procedimiento, excluyendo –consecuentemente– el lucro cesante pretendido.

III.3. AMPARO POR MORA. CASO «TUMMINIELLO»

En la causa «Tumminiello Eliseo Claudio y otro c/ Superintendencia de Serv. de Salud (dependiente M.º S y AS)) s/ amparo por mora», la Sala IV de la Cámara Nacional en lo Contencioso-Administrativo Federal, por sentencia del 29/08/2001, resolvió, con fundamento en el art. I de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre, el art. 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el art. 4º de la Convención Americana de Derechos Humanos y el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la ilegitimidad de la actuación de la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación en relación con un reclamo administrativo efectuado por un particular²³.

En el caso, la Cámara Nacional en lo Contencioso-Administrativo Federal entendió que: *«... Frente a la gravedad de la situación planteada –en la que se halla en juego el derecho a la vida de la demandante, que encuentra protección en los tratados internacionales, cuya jerarquía constitucional fue reconocida en el artículo 75, inciso 22 del nuevo texto de la Carta Magna (confr. Art. I de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre, artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 4.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)– resultan claramente insuficientes los argumentos expuestos por el organismo público...»*.

III.4. RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO. CASO «BEJARANO»

En la causa «Bejarano Nicanor Nollberto y otros c/ Direccion General de Fabricaciones Militares s/ empleo publico», la Sala IV de la Cámara Nacional en lo Contencioso-Administrativo Federal resolvió, por sentencia del 30/10/2001, la admisibilidad de una demanda contra el Estado nacional, habilitando la instancia contencioso-administrativa, aplicando el art. XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, el art. 8º de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los arts. 8.º y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, por sobre la Ley nacional de Procedimientos Administrativos²⁴.

²³ El juez de primera instancia había ordenado a la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación para que, dentro de un plazo de diez días de notificada, dictara resolución definitiva en relación con el reclamo de un particular (en el caso, se trataba de la definición del encuadramiento asistencial de una persona a la que se le había prescrito un trasplante de médula ósea).

²⁴ En el caso, la señora jueza de primera instancia tuvo por no habilitada la instancia judicial, en virtud de que los actores no habían interpuesto reclamo administrativo previo, sobre la base de lo dispuesto en los arts. 30, 31 y 32 de la Ley 19549, según las modificaciones introducidas por la Ley 25344.

En efecto, la Cámara puso de relieve, en primer lugar, que «... los actores dedujeron la presente demanda con el objeto de obtener el pago de la deuda salarial que se habría generado como consecuencia de la incorrecta liquidación de sus haberes y de la indemnización que les fue abonada cuando concluyó su relación con la demandada...».

En virtud de lo cual, se indicó que «... a pesar de que no se encuentra previsto como excepción en el nuevo texto legal, resultaría claramente un ritualismo inútil exigir el reclamo administrativo previo en el caso de autos, toda vez que consta al tribunal —en atención a los numerosos procesos análogos ya resueltos— la reiterada negativa de la demandada a admitir la procedencia de planteos de este tipo (...) En este sentido, no puede dejar de recordarse que el exceso de rigor formal (...) resulta incompatible con las reglas del debido proceso y el adecuado servicio de justicia (conf. C.S.J.N., doct. de Fallos: 311:700 y 2177; 317:1579, entre otros), máxime atendiendo al derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en diversos tratados de jerarquía constitucional (conf. art. XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, art. 8.º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y art. 8.º del Pacto de San José de Costa Rica, arts. 8.º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)».

Para finalizar, trayendo a colación el citado caso «Palacios», afirmando que: «(...) A este respecto es adecuado traer a colación que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos ha sostenido que el derecho a la tutela judicial efectiva “impide que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares. Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio pro actione, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción” (conf. informe N.º 105/99, caso 10.194, 29/9/99)...».

III.5. OTORGAMIENTO DE LICENCIAS ADMINISTRATIVAS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CASO «ASOCIACIÓN MUTUAL CARLOS MÚJICA»

En la causa «Asociación Mutual Carlos Mújica c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional – COMFER) s/ amparo», la Corte Suprema de Justicia Nacional, por sentencia de fecha 01/09/2003, resolvió declarar la inconstitucionalidad del art. 45 de la Ley nacional n.º 22285 y sus normas reglamentarias, de aplicación para el otorgamiento de licencias administrativas de radiodifusión, por entender que la misma resultaba violatoria de los arts. 14, 16, 28 y 75, inc. 23,

de la Constitución Nacional y del art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos²⁵.

En el fallo, la Corte Suprema, a los efectos de resolver las cuestiones planteadas, sostuvo que «... según el marco normativo... para poder concursar a fin de ser prestadora legalmente autorizada de una estación de radio-difusión sonora con modulación de frecuencia, se requiere necesariamente ser persona física o sociedad comercial, legalmente constituida, lo que excluye a las sociedades civiles, cooperativas y asociaciones mutuales sin fines de lucro. Por lo que corresponde examinar si tal exclusión guarda proporción y aptitud suficiente con los fines que inspiraron el dictado de la ley 22.285 y si, de tal modo, puede compatibilizarse con las normas constitucionales referentes a la igualdad, la libre expresión, y los derechos de asociarse y de ejercer industria lícita (...) en tales condiciones, no se advierte la existencia de un interés superior que autorice a prohibir que la actora intervenga en un concurso público para normalizar su situación legal y poder, en el caso de ser seleccionada, ejercer su derecho a la libre expresión. Por lo que el párrafo primero del art. 45 de la ley citada y las normas dictadas en su consecuencia, en cuanto impiden que la demandante participe en concursos para la obtención de una licencia por no constituirse en una sociedad comercial, resultan violatorias de los arts. 14, 16, 28 y 75, inc. 23, de la Constitución Nacional y del art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...».

IV. CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto, debemos, por un lado, subrayar la profunda transformación operada en el ordenamiento constitucional, fuente de todas las normas de Derecho Público, en general, y de Derecho Administrativo, en particular, en virtud de la incorporación del art. 75, inc. 22 y 23.

Transformación que impacta: a) sobre el sistema de fuentes constitucionales de las normas protectivas de los derechos del hombre frente al Estado; b) sobre la legislación administrativa derivada del plexo

²⁵ En el caso, la Asociación Mutual Carlos Mújica había promovido acción de amparo contra el Estado nacional, a fin de que se declarara la inconstitucionalidad del art. 45 de la Ley 22285 y su Decreto reglamentario 286/81, así como de los Decretos 310/98 y 2/99 del Poder Ejecutivo nacional y de las Resoluciones 16/99 del Comité Federal de Radiodifusión (en adelante, COMFER) y 2344/98 de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación, en cuanto vulneraran o pudieran afectar sus derechos, en su calidad de titular de una estación de radio con modulación de frecuencia, inscrita en el registro del Decreto 1357/89 (y reinscrita de acuerdo con la Resolución 341/93 del COMFER). Fundó su planteo de inconstitucionalidad en que el art. 45 de la Ley de Radiodifusión cercenaba el derecho a competir y tener un medio de difusión a un importante sector de la comunidad, representado por personas jurídicas no comerciales y sin fines de lucro y, con ello, atentaba contra la libertad de expresión (arts. 14.º, 16.º, 33.º, 43.º, 75.º, inc. 19 *in fine*, 22 y 23 de la Constitución Nacional y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

constitucional; c) en la aplicación de ese derecho público constitucional por tribunales o cortes internacionales; d) en el sistema hermenéutico o de interpretación de la legislación administrativa.

Lo cual, a su vez, implica la necesidad de la modificación, sea en la letra o en la interpretación, de la legislación administrativa sustantiva, procesal o procedimental, tanto nacional como provincial o municipal, a efectos de compatibilizarla con los Tratados internacionales de Derechos Humanos constitucionalizados.

Y que tendrían que dar solución a problemáticas como las que surgen por la existencia de normativas que implican o prescriben, tanto en el ámbito nacional como provincial y local: a) la obligación de pagar antes de poder reclamar ante la Administración (principio conocido como *solve et repete*), como, por ejemplo, en casos de multas o reclamos administrativos y tributarios; b) la irrecurribilidad de actos administrativos; c) la existencia de actuaciones administrativas secretas; d) plazos exigüos o irrazonables para recurrir actos administrativos; e) criterios restrictivos en materia de legitimación procedimental o procesal; e) irrazonabilidad de aportes profesionales, tasas y sobretasas de justicia; f) plazos irrazonables para la sustanciación y culminación de procedimientos y procesos; g) normas que no garanticen el debido proceso en procedimientos administrativos sancionatorios y en sumarios administrativos; h) normas restrictivas en materia de amparo contra la Administración; i) normas restrictivas en materia de medidas cautelares contra la Administración; etc.