



**DERECHO ADMINISTRATIVO**

**PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO**

**PRIMERA PARTE**

**FRAGMENTOS DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO**



# **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

## **PRIMERA PARTE**

**Sumario:** Introducción. Proceso y procedimiento. Concepto. El derecho administrativo es un derecho local. Procedimiento administrativo general y procedimientos administrativos especiales. Los principios generales. El procedimiento administrativo frente al proceso civil. Aspectos prácticos sobre el debido procedimiento administrativo y el principio del informalismo.

### **INTRODUCCIÓN.**

En esta clase y en la siguiente, examinaremos algunos aspectos vinculados al procedimiento administrativo. En ésta, básicamente, expondremos con relación al concepto y a los principios generales que lo rigen. En la próxima nos detendremos en su iniciación, desarrollo y terminación.

### **PROCESO Y PROCEDIMIENTO. CONCEPTO.**

1. La actividad formal de la Administración Pública no surge por generación espontánea. Es necesario un procedimiento previo pautado en fases concatenadas en el que sea posible verificar una serie de hechos. Podemos observar que la Administración contrata con la finalidad de realizar obras públicas, que nombra a sus agentes para que realicen determinadas tareas o que aplica una sanción de multa o de clausura de un establecimiento comercial. Todos esos comportamientos han estado precedidos de un procedimiento administrativo.

2. El empleo de los términos proceso y procedimiento como sinónimos es fuente de debates y confusiones. La mayoría de los estudios admite la distinción entre proceso y procedimiento y afirman que el proceso es un concepto estatal teleológico, en tanto que el procedimiento es un concepto de índole predominantemente formal. Pero además se discute si la expresión proceso debe emplearse exclusivamente para referirse a las actuaciones que tramitan ante los jueces, esto es, identificar proceso con juicio. En tanto algunos autores piensan que debe ser así por motivos históricos (Gordillo) otros consideran que la noción de proceso alcanza a las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional (Sayagués Laso, Fiorini, Escola). Si se admite la clásica teoría de la división de los poderes, en funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, no hay inconveniente en aceptar que tales funciones se llevan a cabo por medio de verdaderos procesos y mediante el empleo de diferentes procedimientos. Habrá un proceso legislativo pero también un proceso judicial.

El debate tiene muchos matices a los que no nos referiremos en esta clase. Pero para aportar una dosis de claridad en un terreno en el que las disputas lingüísticas son intensas diremos, provisoriamente, que el procedimiento administrativo será el cauce formal de la función administrativa y el proceso administrativo, el de la función jurisdiccional. Mediante el primero, por ejemplo, un particular solicitará que el órgano administrativo le otorgue una jubilación; mediante el segundo, cuestionará judicialmente el acto por el cual se le denegó dicho beneficio.

3. Los autores nos ofrecen, con mayor precisión, otras definiciones. Hutchinson dice que "el procedimiento administrativo consiste en la serie de actuaciones que ha de llevar a cabo, en el conjunto de formalidades y trámite que tiene que observar la Administración Pública para emitir sus decretos, disposiciones o resoluciones". Botassi expresa que "el procedimiento administrativo es la sucesión legalmente ordenada de actos y hechos, tendientes al nacimiento de una decisión, final materialmente administrativa". O, en palabras de Comadira "es la serie, secuencia o sucesión de actos que, dirigida a la satisfacción directa e inmediata del bien común o interés público, constituye el elemento ordenador, regulador y sistematizador del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado". La extendida definición de Gordillo afirma que: "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. Estudia por lo tanto la participación y defensa de los interesados (un particular, un funcionario o una autoridad pública; una persona jurídica, p. ej. una asociación de vecinos, usuarios, interesados o administrados) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa (sea de tipo individual como general; en este último caso es específicamente el procedimiento de audiencia pública el que debe también seguirse, sin perjuicio del trámite administrativo corriente) y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la defensa, participación e intervención de dichos interesados". Por último, para valernos de una definición de un autor español, consignamos que "el procedimiento vendría a ser el camino, el *iter* jurídicamente regulado *a priori*, a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior (generalmente una norma) produce una manifestación jurídica en un plano inferior (una norma de rango subalterno o un acto singular no normativo). El procedimiento, en general, se singularizaría, por lo tanto, en el mundo del Derecho Administrativo como el modo de producción de los actos administrativos" (García de Enterría).

La sucesión legalmente ordenada de actos y hechos, tendientes al nacimiento de una decisión, final materialmente administrativa

4. Destacamos, con cierto abuso de los ejemplos y las comparaciones, que si un particular se presenta solicitando que la Administración resuelva una cuestión –la remoción de un árbol plantado en la vía pública que amenaza con caer sobre su vivienda - aquélla deberá tramitar formalmente el reclamo a los efectos de dictar un acto –que v.gr. resuelva mantenerlo tal como está; suministrarle cuidados para recuperar sus raíces u ordenar talarlo- que, eventualmente, podrá ser recurrido ante el mismo órgano que lo dictó o uno superior. Esta idea de cauce formal ha llevado a algún autor a afirmar que “el procedimiento es a la función administrativa lo que al acueducto al agua que por el mismo corre” (González Pérez), comparación que reproducimos por sus virtudes didácticas.

Ahora bien, el procedimiento administrativo no es un puro y vacío formalismo. No está concebido para colocar sobre las espaldas de los interesados cargas rituales o postergar sin causa las decisiones estatales. El procedimiento administrativo, por un lado, persigue *garantizar los derechos de los interesados* que actúan frente a la Administración. Por otro, *persigue asegurar la legitimidad, la razonabilidad, el acierto y la eficacia de las resoluciones estatales*. A estas clásicas funciones del procedimiento que registran, a veces, variantes en su denominación, algunos pensadores añaden otras. A las dos primeras -función legitimadora y función garantista- suman la función constitutiva y la función objetivadora y racionalizadora. Es constitutiva porque “la Administración está presente, y se constituye en sujeto, si actúa mediante un procedimiento”, es decir, “si no hay procedimiento no hay Administración, ni aplicación del Derecho administrativo”. Es objetivadora y racionalizadora cuando no persigue dar legitimidad a una decisión sino a obtener información sobre un tema (Esteve Pardo).

Garantizar los derechos de los interesados frente a la Administración y asegurar la legitimidad de las resoluciones estatales

#### **EL DERECHO ADMINISTRATIVO ES UN DERECHO LOCAL. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES.**

Debe recordarse que el derecho administrativo es local y que por lo tanto las leyes administrativas de la Nación sólo rigen para ella misma. Cada provincia dicta sus propias leyes –por ejemplo- de obras públicas, leyes relativas a la función pública, *leyes de procedimiento administrativo* y de derecho procesal administrativo, leyes de organización administrativa, entidades autárquicas, empresas del Estado, etc. En este marco, entonces, debe repararse que el decreto-ley 19.549 y su decreto reglamentario gobiernan el procedimiento administrativo en el ámbito federal y que el decreto-ley 7647 hace lo propio en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Estos cuerpos

legislativos regulan el procedimiento administrativo *general* pero existen otras leyes que consagran procedimientos administrativos *especiales* (procedimiento tributario, procedimiento disciplinario, procedimiento previsional, etc.) en áreas singulares.

Como afirmamos, las leyes existen tanto a nivel federal como local. Pese a esta realidad ha sido discutida la competencia legislativa para reglar sobre la materia. Algunos consideran que el procedimiento administrativo, tanto en sus aspectos sustanciales como de mero trámite debe ser regulado por el Congreso o la Legislatura (Diez, Balbin). Otros ven en esto una invasión a la competencia del Poder Ejecutivo y sostiene que a éste le corresponde regularlo (Altamira Gigena). Una postura intermedia entiende que la ley debe establecer sólo los aspectos sustanciales pues los restantes –como los recursos administrativos– están en cabeza del Poder Ejecutivo (Marienhoff). En el ámbito federal, el esquema seguido es este último; en la provincia de Buenos Aires, la ley comprendió todos los aspectos.

El derecho administrativo es por regla general local. Las leyes que se dictan en esta materia son dictadas por cada provincia para sí, y por la Nación también sólo para ella misma y sus entes, excluidas las provincias.

### **LOS PRINCIPIOS GENERALES.**

Existen una serie de principios generales -que ahora sólo se enuncian seguidos de un brevísimo comentario- y que en el caso de la ley nacional tienen un expreso y claro reconocimiento normativo en el art. 1 del decreto-ley 19549. La norma bonaerense también lo hace pero de un modo disperso en todo su articulado. Por este motivo, a los fines de su exposición, privilegiaremos la legislación federal.

#### *a) El principio de la legalidad objetiva.*

La aplicación de este principio en el procedimiento administrativo es una consecuencia de su vigencia en el ámbito de *todo* el derecho administrativo. El principio de legalidad –empleando una afortunada expresión– es la columna vertebral de la actuación administrativa. Es amplio el consenso doctrinario y jurisprudencial que señalan a aquél como el principio rector de la actividad de la Administración en todos sus órdenes. Un clásico del derecho administrativo francés lo define así: "Se puede formular en términos muy simples a saber: no hay un órgano del Estado que pueda adoptar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general dictada con anterioridad. O de otra forma, una decisión individual no puede jamás ser tomada más que dentro de los límites determinados por la ley material anterior. Éste es el principio esencialmente protector del individuo, y se puede decir que no hay, que no podría, que no debería recibir excepción alguna. Una sociedad que no lo

No hay un órgano del Estado que pueda adoptar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general dictada con anterioridad.

reconozca, o que, reconociéndolo, le agregue reserva o excepciones, no vive verdaderamente bajo un régimen de Estado de Derecho" (Duguit).

El tema fue desarrollado con mayor extensión en la primera parte de este curso. Aquí sólo recordaremos que el principio ha dado lugar a controversias. Algunos entienden que la legalidad sólo hace referencia a las leyes en sentido formal. Otros han adoptado un criterio amplio que abarca la Constitución, los tratados, los reglamentos, la jurisprudencia, etc. Dicho de otro modo, el principio en sus comienzos estaba confinado a la ley formal pero contemporáneamente se registra una extensión a todo el ordenamiento jurídico o bloque de legalidad. Un profesor de nuestra Facultad sintetizaba años atrás, en un decálogo, los rasgos más salientes de este principio: "1) La legalidad es el ordenamiento jurídico positivo. 2) La Administración participa en la formación de la legalidad. 3) La Administración actúa cuando la legalidad se lo permite y dentro de sus límites. 4) El acto individual debe ser conforme con el reglamento dictado por *una*, autoridad jerárquicamente superior. 5) El acto individual de una autoridad no puede contravenir el reglamento dictado por la misma autoridad. 6) El acto individual de una autoridad no puede contravenir el reglamento dictado, en los límites de su competencia, por una autoridad jerárquicamente inferior. 7) Todo acto administrativo desvinculado o contrario al ordenamiento jurídico positivo es ilegal. 8) La sanción que corresponde al acto ilegal es la nulidad. 9) La ilegalidad de los actos puede enjuiciarse en sede administrativa o judicial. 10) La responsabilidad de las personas jurídicas públicas y de sus agentes garantiza el cumplimiento del principio de legalidad" (Grau).

También la discusión se ha extendido a su denominación. Aquí volvemos a invocar a un docente de nuestra Facultad que prefería llamarlo *principio de juridicidad*. Se comparta o no la modificación en su denominación, explicaba muy didácticamente que la juridicidad nuclea "*todo el sistema normativo desde los principios generales del derecho y la Constitución Nacional, hasta los simples precedentes administrativos* en cuyo seguimiento esté comprometida la garantía de igualdad, pasando por los tratados internacionales, la ley formal, los actos administrativos de alcance general y, eventualmente, ciertos contratos administrativos. Con la juridicidad como principio inspirador del procedimiento administrativo se quiere significar, en suma, que el ordenamiento jurídico no es, en dicho procedimiento, un valor renunciabile" (Comadira).

Una última observación. Para explicar la relación de la Administración con el Derecho existen dos teorías hoy ya clásicas: la teoría de la *vinculación*

Principio de legalidad.  
Principio de juridicidad.

*negativa* y la de la *vinculación positiva* a la legalidad. Según la primera de ellas, la Administración puede hacer todo aquello que la ley no le prohíbe; según la segunda, la Administración sólo puede realizar lo que la ley le permita. La Corte Suprema sostiene esta última al decidir que, en el marco del orden jurídico administrativo, la competencia constituye un elemento esencial que confiere validez a la actuación de los órganos estatales, a tal punto que aquella no se configura como un límite externo a esa actuación sino, antes bien, como un presupuesto de ella, en virtud de la *vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico*, que debe autorizar a sus organismos para actuar en *forma expresa o razonablemente implícita*.

b) *El debido procedimiento administrativo.*

El principio constitucional de la defensa en juicio consagrado por el art. 18 de la Constitución Nacional cuenta con un histórico desarrollo doctrinario y jurisprudencial en el proceso penal y en el civil. Pero su aplicación al procedimiento administrativo fue también tempranamente admitida por la Corte Suprema de Justicia. Las garantías constitucionales del debido proceso y de la defensa en juicio son *de inexcusable observancia en todo tipo de actuaciones, inclusive en los procedimientos administrativos* de naturaleza disciplinaria, para lo cual resulta indispensable que la persona en cuestión – dijo el tribunal- haya sido notificada de la existencia del procedimiento que se le sigue o haya seguido, y que además se le dé la oportunidad de ser oída y de probar de algún modo los hechos que creyere conducentes a su descargo (“Fallos” 198:78 –en el que señala que del incumplimiento a la Constitución sólo puede esperarse “la anarquía o la tiranía”- y 324:3593). Más aquí en el tiempo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos extendió la aplicación de las “garantías judiciales” consagradas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) “ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectar” a los interesados es decir –expresó- “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional” (“Baena c. Panamá”, 2001). En este punto, la regulación de la materia en el ámbito de la provincia de Buenos Aires y en el ámbito federal - decreto-ley 7647 y decreto-ley 19549, respectivamente, según señalamos antes- ofrece una diferencia que auxilia para la comprensión del tema. En concreto, queremos destacar que el art. 1 del decreto-ley 19549 explica muy claramente qué comprende este principio. En efecto la norma dice, en lo pertinente, que el derecho de los interesados al debido proceso adjetivo, comprende: “*Derecho a ser oído*. 1) De exponer las

Ser oído antes y después de la emisión del acto administrativo.

razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. Cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del Derecho, el patrocinio letrado será obligatorio en los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas. *Derecho a ofrecer y producir pruebas.* 2) De ofrecer prueba y que ella se produzca, si fuere pertinente, dentro del plazo que la administración fije en cada caso, atendiendo a la complejidad del asunto y a la índole de la que deba producirse, debiendo la administración requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva; todo con el contralor de los interesados y sus profesionales, quienes podrán presentar alegatos y descargos una vez concluido el período probatorio. *Derecho a una decisión fundada.* 3) Que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso".

Gordillo explica que cada uno de estos segmentos comprende, a su vez, varios aspectos. Con sus propias palabras: "1º) Derecho a ser oído, *lo que a su vez presupone:* a) Un leal conocimiento de las actuaciones administrativas; b) oportunidad de expresar sus razones antes de la emisión del acto administrativo, y desde luego también después; c) consideración expresa de sus argumentos y de las cuestiones propuestas, en cuanto sean conducentes a la solución del caso; d) obligación de decir expresamente las peticiones y, como corolario de c), e) obligación de fundar las decisiones, analizando los puntos propuestos por las partes; 2º) Derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo de que quiera valerse, lo que comprende: a) Derecho a que toda prueba razonablemente propuesta sea producida; b) que la producción de la prueba sea efectuada antes de que se adopte decisión alguna sobre el fondo de la cuestión; c) derecho a controlar la producción de la prueba hecha por la Administración, sea ella pericial o testimonial". Más abajo ofrecemos algunos ejemplos que suministra la jurisprudencia.

Queremos llamar la atención sobre un punto. Es sabido y resulta más claro con lo que dijimos acerca del principio de legalidad, que el ordenamiento jurídico sanciona con la nulidad el acto administrativo que se dicta en infracción a lo establecido por la ley. De aquí se sigue, que si la Administración dicta un acto, por ejemplo, sin oír previamente al interesado, lo priva del debido procedimiento y que, por tanto, la decisión fruto de este proceder es nula. Los tribunales, sin embargo, no son unánimes sobre el punto. Algunos decretan la



nulidad; otros consideran que la falta de participación del particular en el procedimiento administrativo queda remediada con su participación en sede judicial. Suele denominarse a este criterio *teoría de la subsanación*. Hacia el final de la clase volveremos sobre el tema y examinaremos la jurisprudencia.

c) *El principio del informalismo en favor del administrado.*

El –a veces- exagerado respeto por las formas que domina nuestra disciplina encuentra aquí una de las grandes excepciones. No es necesario formular ninguna advertencia a los futuros abogados sobre el cumplimiento de plazos, detalles de las presentaciones o indicaciones sobre la denominación o competencia de los órganos ante los que se efectúen. El principio del informalismo del que vamos a hablar requerirá, en parte, olvidar las rigideces que están presentes en el proceso civil.

En efecto, antes de la consagración expresa de este principio en la ley, tanto la Procuración del Tesoro de la Nación como el pensamiento de los autores, sostenían este principio en virtud del cual el trámite o las actuaciones administrativas debían juzgarse con amplitud de criterio a favor del administrado. Ahora la ley ha consagrado expresamente el principio del *informalismo a favor del administrado* excusando “la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente”.

Inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente.

Este principio rige sólo a favor del particular pero nunca puede invocarlo la Administración para eludir el cumplimiento de las normas. Hutchinson –en uno de sus trabajos comentando el decreto-ley 19549- señala que pueden mencionarse como ejemplos de aquél que: 1) no es menester calificar jurídicamente las peticiones; 2) es excusable la calificación errónea de los recursos (v. gr. es irrelevante que se lo llame revocatoria o apelación); 3) la equivocación del destinatario del recurso también es irrelevante (puede dirigirse, v.gr. a un ministro, distinto del que resolvió); 4) los recursos administrativos han de interpretarse, no de acuerdo con la letra de los escritos, sino de conformidad con la intención del recurrente; 5) si no consta la fecha de notificación del acto impugnado o de la presentación del recurso, debe considerarse que se ha interpuesto en término. Más abajo, también, ofrecemos algunos casos resueltos por los tribunales. Pero el que sigue permite, sólo con un vistazo, comprender la extensión que tiene este principio. Como señalaremos nuevamente hacia el final de la clase, la lacónica expresión –“recibido no conforme”- de un trabajador, al pie de un acto administrativo que le aplica una sanción o que resuelve en sentido adverso a sus derechos un

reclamo previamente formulado, constituye un recurso administrativo que la Administración está obligada a tramitar.



Un ejemplo del principio del informalismo: basta con manifestar el desacuerdo.

d) *El principio de la impulsión e instrucción de oficio.*

El procedimiento administrativo puede ser iniciado de oficio o a petición de parte. Sin embargo la *impulsión* de éste corresponde en todos los casos a la administración. Ello es así porque en la actuación de los órganos administrativos no debe satisfacerse simplemente un interés individual sino también un interés colectivo, y el propio interés administrativo. De allí – explica Gordillo- que la inacción del administrado no pueda determinar en ningún caso la paralización del procedimiento. En este sentido debe tenerse presente que –al igual que en el proceso civil- la regulación administrativa consagra la figura de la caducidad de instancia. Esta aparente contradicción con la obligación que pesa sobre la Administración, se resuelve porque la ley tolera que se decrete la caducidad sólo cuando “un trámite se paralice por *causa imputable al administrado*”. Además quedan al margen de la caducidad “los trámites relativos a *previsión social* y los que la Administración considerare que deben continuar por sus particulares circunstancias o por estar comprometido el *interés público*”.

Impulsión e instrucción de oficio.

La *instrucción* también es de oficio. Es decir, con independencia de que el particular haya ofrecido o no prueba, la Administración tiene la obligación de ordenar que se practiquen todas las diligencias convenientes para el esclarecimiento de la verdad material.

e) *El principio de la verdad jurídica objetiva o material.*

Los estudiantes, a esta altura de la carrera, se encuentran familiarizados con el proceso civil. Es fácil entonces intentar una comparación para comprender el punto que queremos tratar aquí. En efecto, mientras que en el proceso civil el juez debe necesariamente limitarse a juzgar según las pruebas aportadas por las partes -verdad formal- en el procedimiento administrativo el órgano que debe resolver está sujeto al principio de la verdad material, y por ello debe

Verdad formal y verdad material.

ajustarse a los hechos, prescindiendo de que ellos hayan sido alegados y probados por el particular o no.

Si el procedimiento administrativo fue abierto a prueba y el término para su producción se encuentra vencido, ello no impedirá que la Administración la siga incorporando. También la figura del desistimiento queda sensiblemente limitada. La legislación federal, por ejemplo, establece que “si la cuestión planteada pudiera llegar a afectar de algún modo el interés administrativo o general, *el desistimiento del procedimiento o del derecho no implicará la clausura de los trámites*, lo que así se declarará por resolución fundada, prosiguiendo las actuaciones hasta que recaiga la decisión pertinente”.

f) *El principio de gratuidad. Ausencia de imposición de costas.*

Siguiendo el hilo del proceso civil también podemos vincular dos aspectos. El primero se relaciona con la gratuidad. La regla –que como tal admite excepciones- es que los trámites que se realicen ante la Administración no exijan el pago de tasas. Pero a ello no se opone –como lo demuestra la práctica ciudadana- que muchas actividades lo requieran (por ejemplo, obtener un certificado de una repartición pública). Pero –como subrayan Aberastury y Cilurzo- “lo que el principio protege es que el normal actuar del particular, con referencia a la Administración, no implique un cercenamiento a su facultad de impugnar las decisiones que de ella emanan a través de un arancel que, en mayor o menor medida, constituya un obstáculo al control que debe ser realizado”.

El segundo –que constituye una notoria diferencia- es que no existe imposición de costas. Es un principio clásico que en el procedimiento administrativo no haya condena en costas, cualquiera sea el resultado del recurso. En consecuencia, si el recurrente pierde el recurso, sólo abona los gastos de sellado, en caso que los haya; también corren por su cuenta los otros gastos en que hubiera incurrido, p. ej. los honorarios que hubiere convenido con su letrado, o le fueren regulados judicialmente. Si triunfa en el recurso y se le reconoce que el acto impugnado era ilegítimo, *la solución no varía*. Expresado de otro modo, será irrelevante que triunfe o no en su reclamo o recurso. En el primer caso porque no podrá exigírselas a la Administración; en el segundo, porque ésta no se las podrá reclamar.

Gratuidad y  
ausencia de  
costas.

f) *Los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia.*

Estos principios son *secundarios* respecto del principio de la garantía del debido proceso y del principio del informalismo en favor del administrado y

que deben ser interpretados en forma congruente con ellos. En efecto, no podría –como explica Gordillo- disponerse una aceleración, simplificación o economía procesal que implique hacer riguroso el procedimiento, o perjudicar al administrado en su defensa.

g) *Otros. Los principios de contradicción, oralidad, inmediación, etc.*

En ocasiones los particulares que son parte en un procedimiento administrativo tienen derechos o intereses contrapuestos. El procedimiento no siempre se entabla entre *un* particular y la Administración. Basta con pensar en aquellas situaciones que se generan en concursos, en licitaciones e, incluso, en materia previsional cuando pueden existir distintos beneficiarios. En tales casos el procedimiento adquiere carácter contradictorio y la Administración está obligada a asegurar la participación igualitaria de los interesados. Se trata del *principio de contradicción*.

También es posible distinguir aquellos procedimientos de carácter escrito – que constituyen la regla en nuestro medio- y de carácter oral. Según predominen unos u otros, se podrá hablar de *principio de oralidad* o de *principio escriturario*. De igual manera se podrá hablar del *principio de inmediación* entre las partes y el órgano administrativo.

### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FRENTE AL PROCESO CIVIL.**

A lo largo de la clase hemos podido advertir algunas de las diferencias existentes entre el procedimiento administrativo y el proceso civil. Ahora intentaremos mostrarlas un poco más ordenadamente. Pero nos interesa subrayar, frente a la formación adquirida como consecuencia del estudio de la legislación procesal civil y comercial, que no debe pensarse íntegramente el procedimiento con ideas del proceso. O, para expresarlo con un neologismo, *no debe procesalizarse el procedimiento sino en todo caso procedimentalizarse el proceso*. Los criterios más rígidos y formales del proceso civil, son repelidos habitualmente por el procedimiento administrativo que es más flexible e informal, aunque parezca paradójico frente a la burocracia de los órganos estatales.

Mostraremos algunas diferencias:

- a) El procedimiento administrativo puede ser iniciado de oficio o a pedido parte. En el proceso civil, el principio dispositivo exige que sea iniciado a pedido de parte.
- b) El impulso del procedimiento administrativo se encuentra a cargo de la Administración. En el proceso civil, la regla es que está en cabeza de las partes.

Exclusión  
del  
formalismo  
y de la  
preclusión.

c) El principio del informalismo flexibiliza el procedimiento administrativo de una manera prácticamente inconcebible en el proceso civil. Fiorini señalaba que el traslado de las pautas del procedimiento administrativo al judicial probablemente concluyera en el juicio político del juez que así lo hiciera.

d) La preclusión en materia probatoria en el procedimiento administrativo está, por regla, excluida. Aunque se encuentra vencido el plazo para producir una prueba la Administración no puede excluirla. Aquí también juega otro principio: el de la verdad material. Por el contrario, el proceso civil hace diaria aplicación de la preclusión en materia probatoria.

### **ASPECTOS PRÁCTICOS SOBRE EL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL PRINCIPIO DEL INFORMALISMO.**

Hasta aquí hemos presentado sumariamente los principios generales del procedimiento administrativo. Nuestro propósito, ahora, es enfrentar algunas situaciones reales que pueden hacer tambalear la estructura presentada.

1. La ley, como expusimos, establece que el particular deberá ser oído “antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos”. Si ello no sucediera el acto será nulo. El estudiante deberá saber que este razonamiento –correcto- no lo será tanto a la luz de ciertos criterios jurisprudenciales. Se trata de la denominada *teoría de la subsanación* a la cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación y algunos tribunales han acudido en ocasiones y en virtud de la cual los posibles defectos en la tramitación administrativa pueden ser subsanados en la instancia judicial a la que el apelante ha acudido. Un caso frecuente consiste en la aplicación de una sanción disciplinaria sin posibilidad de ser oído. Frente a la impugnación judicial, algunos tribunales no declararán la nulidad de la sanción por ese vicio pues consideran –a la luz de la mencionada teoría de la subsanación- que ello quedó remediado con la posibilidad de ser oído ante los tribunales.

La teoría de la subsanación.

La lectura del caso “Caselli” de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires –cuyo texto encontrará más abajo- complementará estos comentarios.

2. Otra situación es la siguiente. Un agente de la Administración Pública ha sido denunciado por una seria irregularidad en el cumplimiento de sus funciones. Se sustancia un sumario administrativo. Durante todo su trámite tiene amplia participación. Ofrece prueba, la produce, cuestiona decisiones interlocutorias, etc. En este marco se dicta el acto administrativo que aplica una sanción. El acto examina detenidamente la prueba que se ha reunido en las 3322 fojas que componen el expediente administrativo. Se efectúa la notificación del acto y la cédula da cuenta de que el plazo establecido por la

Plazos para recurrir en sede administrativa brevísimos: su invalidez constitucional.

legislación vigente para interponer un recurso de manera fundada es de 24 horas. El ejemplo no nace de la imaginación de un autor. Ocurrió en un municipio de la provincia de Buenos Aires y el caso llegó hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Ésta declaró inconstitucional (“Fallos” 316:2539, “Parra de Presto”) la exigencia de deducir el recurso de revocatoria dentro del plazo de 24 horas - que estaba consagrado por la ordenanza general 207/77 de la Municipalidad de Escobar- pues, afirmó, viola el derecho de defensa en juicio del agente cesanteado.



[fragmentosdederechoadministrativo.wordpress.com](http://fragmentosdederechoadministrativo.wordpress.com)

© 2018. Fragmentos de Derecho Administrativo. Todos los derechos reservados.

#### **ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.**

El texto de la clase constituye una guía para el estudio que requiere necesariamente lecturas complementarias.

[El procedimiento administrativo. Concepto y principios generales \(Agustín Gordillo\)](#)

[Principios generales del procedimiento administrativo \(Estela Sacristán\)](#)

[El principio del informalismo en el procedimiento administrativo \(Miriam Ivanega\).](#)

#### **ORIENTACIÓN LEGISLATIVA.**

[Ley nacional de procedimiento administrativo](#)

[Reglamento de la ley nacional de procedimiento administrativo](#)

[Ley provincial de procedimiento administrativo \(Buenos Aires\)](#)

#### **ORIENTACIÓN JURISPRUDENCIAL.**

El debido procedimiento en sede administrativa según la [Corte Suprema](#) que hace suyo el dictamen de la [Procuración General](#) .

[La razonabilidad de los plazos para recurrir en sede administrativa. El caso “Parra de Presto” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.](#)

[La denominada teoría de la subsanación según la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires. El caso “Caselli”.](#)