

LA LEY ARGENTINA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y SU SIGNIFICACION JURIDICO-POLITICA

JOSÉ ROBERTO DROMI

Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la
Universidad de Mendoza

La ley Nº 19.549¹ marca un hito en la historia jurídica argentina. Por ella se regula el procedimiento administrativo en el orden nacional; el decreto 1759/72 por su parte, aprueba la reglamentación de la ley.

Se ha regulado positivamente, de manera unitaria, una materia inmerecidamente postergada, que rige "la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa"².

Los proyectos elaborados por los doctores Adalberto E. Cozzi, Héctor J. Escola y Carlos A. Young, lograron la consagración positiva, respondiendo así a un viejo y reiterado anhelo doctrinario. Como señala el mensaje ministerial de la ley, "la necesidad de legislar en esta materia ha sido advertida por la doctrina, que ha pedido reiteradamente se llenara este vacío, como lo han hecho otros países e incluso algunas provincias argentinas"³.

Varios precedentes tanto en materia de procedimiento administrativo como de proceso administrativo, no alcanzaron el reconocimiento de la sanción legislativa⁴. Todo este sacrificio de la ciencia y de sus

¹Boletín Oficial, 27 de abril de 1972.

²Gordillo, Agustín, *Procedimiento y Recursos Administrativos*, 2ª ed., Edic. Macchi. Buenos Aires, 1971, 48-49.

³Entre la legislación provincial, en materia de procedimiento administrativo, puede consultarse: Buenos Aires, ley 7647-70; Córdoba, decreto 17.181-37; Entre Ríos, decreto-ley 3377-44; Formosa, decreto-ley 575-62; Jujuy, ley 1886-48; Mendoza, decreto 65-38; Misiones, ley 47-60; San Juan, ley 3216-60; Santa Fe, decreto 10.204-58; Santiago del Estero, ley 2296-51; Tucumán, Decreto 69-44; y ley 1943-46.

cultores no fue vano, pues la ley positiva aprovecha francamente la obra antecedente y toma de la legislación vigente aquellas regulaciones susceptibles de aplicación en el ámbito de la administración pública nacional⁵.

La doctrina ha operado auténticamente en la creación legislativa, por ello no es menester que "inventariemos una vez más el inmenso patrimonio doctrinario"⁶ para descubrir las fuentes de que se valió el legislador en el caso que nos ocupa.

A la obra pionera de Bielsa, Bullrich y Villegas Basavilbaso, se le suma la solidez científica de la doctrina iusadministrativa argentina del presente, representada por Bosch, Díez, Fiorini, Gordillo, Linares y Marienhoff, que sin duda ha servido de inspiración al legislador de la ley N° 19.549.

Por otra parte, y en el orden de la práctica administrativa y jurisdiccional, es justo reconocer el aporte de la tradicional doctrina jurídica de la Procuración del Tesoro de la Nación y de jerarquizados fallos de nuestro Tribunal Supremo⁷.

En el derecho comparado, los antecedentes se remontan al siglo XIX. El 19 de octubre de 1889, se promulgaba en España la ley de procedimiento administrativo. En 1925 se dictó la ley austríaca, considerada como fuente de todas las de los países centro-europeos aparecidas en el quinquenio 1925-1930. Además, la "Federal Administrative Procedure Act" de 1946 en Estados Unidos; la ley checoslovaca de 1955 y por último la española de 17 de julio de 1958, reformada el 2 de diciembre de 1963, uno de los cuerpos normativos más completos sobre la materia, que sustituyó a la vieja ley del siglo pasado.

*Recuérdense los anteproyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional de Fiorini; de Ley de Procedimientos Administrativos de Linares y Gordillo; de Código Procesal Administrativo —1965— de Avila, Díez y Gordillo y por último, de Código en lo Contencioso-administrativo de la Nación de Bidart Campos, Bosch, Cozzi, Linares y Marienhoff de 1968.

⁵Ley 7647 de la provincia de Buenos Aires, fuente de varios artículos de la ley 19549 y su decreto reglamentario, como consta en el anexo a la nota de elevación del proyecto.

⁶Gardella, Lorenzo A., *Los juristas, los jueces y el derecho*, en Revista del Colegio de Abogados, Rosario, año III, N° 5, septiembre de 1971, 11.

⁷Vid. Exposición de motivos, Ley N° 19.549.

La experiencia comparada prueba sin lugar a dudas que el ordenamiento de los procedimientos administrativos no constituye de ningún modo una traba que paraliza a la administración, sino que por el contrario coadyuva a la coordinación, contribuye eficazmente a simplificar las formalidades, a asegurar el respeto por las relaciones humanas y a promover el perfeccionamiento técnico de la función administrativa⁸.

Por ello, y no es de extrañarse, se siente en nuestro país, la necesidad de emprender la tarea de reforma administrativa, remozando nuestra administración y actualizando leyes dictadas el siglo pasado o a principio de siglo, o dictando otras que se imponen inexcusablemente. Debemos armonizar actividad política y actividad administrativa; la primera misión de la administración es no hacer política, sino realizar los procesos técnicos necesarios para que aquella se cumpla⁹.

Hoy día la administración del Estado es una organización extraordinariamente compleja, una empresa gigantesca, no sólo como organización sino como titular de actividades financieras, agrícolas, industriales, comerciales, formando empresas, sociedades, etc. Indudablemente este panorama está muy lejos de la estampa que pintan las Partidas (partida 2ª, tít. LX, ley 3ª), "El Reyno es como huerta, el Pueblo como árboles e el Rey señor della; e los oficiales del Rey como labradores..."¹⁰.

El Estado era entonces un simple latifundio; en nuestros días el acercamiento diario de la administración a la sociedad, trae consigo la necesidad de incorporar a la estructura y actividad de aquélla, técnicas, y mecanismos propios de la empresa privada, como el rendimiento de los servicios, evaluación de sus costos, análisis de los procesos burocráticos, cuidado de las relaciones públicas, etcétera.

La multiplicidad de los fines de la administración actual requiere de los funcionarios y agentes del Estado, una competencia técnica cada vez más elevada, más especializada y variada, en definitiva una profesionalización en todos los niveles como punto clave de la reforma

⁸Bezzi, Osvaldo M., *Ley de procedimiento administrativo* (Anotada y comentada), Ed. Platense, La Plata. 1971, 15.

⁹López Rodó, Laureano, *La Administración Pública y las Transformaciones Socioeconómicas*, discurso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid. 1963, 36-131.

¹⁰López Rodó, Laureano, *op. cit.*

administrativa¹¹. Es esta exigencia de eficacia que la sociedad reclama, junto a la carga que sobre los hombros de la administración pesa, lo que ha despertado la atención por el estudio de la "organización administrativa" como campo relevante del derecho administrativo.

Nuestro sistema administrativo está necesitado de una amplia, pausada y bien meditada modernización. La ley N^o 19.549, ha marcado ese camino, por ello es de esperar otros cuerpos normativos respecto del "proceso administrativo", "responsabilidad del Estado", "contratos del Estado", "Empresas y Sociedades del Estado", etc., que en forma homogénea y actualizada, con visión de conjunto y criterio de unidad, juridicen la actividad administrativa del Estado.

La ley N^o 19.549, por su parte, da un aporte constructivo. Confiere "un nuevo aire a nuestra administración y hasta cambiará su fisonomía"¹². Si bien es cierto, que en definitiva, lo decisivo está en manos de las personas, pues ellas pueden tornar ilusorio el mejor programa, tenemos seguridad que nuestros agentes del Estado, proyectarán a la realidad práctica la trascendencia jurídica y política de la ley comentada.

Además, la doctrina producirá la exégesis de la ley positiva, analizando en detalle los institutos por ella reglados, enalteciendo sus aciertos y observando las críticas o contradicciones que pueda llegar a merecer ante los casos reales a la vista¹³.

El Estado liberal ha tenido que ceder el paso al Estado social de derecho. Como dijimos, la actividad administrativa de estos tiempos no es la reducida y simple de otras épocas. La operatividad estatal

¹¹Garrido Falla, Fernando, *Las transformaciones del régimen administrativo*, Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 2^a ed. 1962, 15, 18, 30 y 41; Jordana de Pozas, Luis, *Los caminos de la reforma administrativa*, Revista de Administración Pública, (Madrid), N^o 21, (1956), 215-221; De los Ríos, Fernando, *¿Adónde va el Estado?*, Ed. Sudamericana. Buenos Aires. 1951, 34.

¹²López Rodó, Laureano, Discurso ante el pleno de las Cortes Españolas en defensa del dictamen de la comisión de leyes fundamentales y presidencia del gobierno sobre el proyecto de ley de procedimiento administrativo, en *Textos Legales*, Procedimiento Administrativo. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1970, 13 ss.

¹³Docobo, Jorge J., "La ley nacional de procedimientos administrativos", en *Jurisprudencia Argentina*, 4 de mayo de 1972, y "El reglamento de procedimientos administrativos aprobados por el decreto 1759-72 en J. A. 5 de mayo de 1972; Belluscio, Augusto, *Aciertos y errores del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*, en *Rev. La Ley*, t. 129, 1124, núm. 13.

requiere la regulación jurídica de la actividad administrativa; la ley Nº 19.549, así lo hace en cuanto a procedimiento administrativo se refiere.

"El procedimiento administrativo, necesario para la emanación de un acto administrativo, integra el concepto de forma"¹⁴. La forma desempeña una evidente función de garantía. "Esa garantía ofrece un doble aspecto: a) para el particular o administrado que por esa vía ve respetados sus derechos esenciales, ya que el arbitrio de la administración pública queda constreñida a desenvolverse dentro de determinados límites y a respetar los requisitos pertinentes; b) para el interés público, ya que, como bien se dijo, las formas constituyen una garantía automática de la regularidad o legalidad de la actividad administrativa"¹⁵.

El verdadero y auténtico proceso de institucionalización se ha encaminado. Recordemos la opinión de Gordillo, que parece haber sido oída por el legislador, "la omisión legislativa es tanto más notoria cuanto que se ha mantenido en el medio de una voráGINE legiferante que ha llevado a reformas de casi todos los códigos, y justamente en una materia tan significativa por su valor político y jurídico como autolimitación del poder. Por ello quienes hacen vocación de restablecer o establecer las instituciones republicanas y democráticas en el país, harían bien de comenzar a efectivizar y concretar la voluntad republicana regulando y limitando el ejercicio del propio poder administrativo, a través de una ley de procedimiento administrativo y un buen código procesal administrativo, como un comienzo mínimo en el camino del afianzamiento de las instituciones, lo que en nada roza plan político alguno y que en verdad es más importante, profundo y duradero"¹⁶.

En su perspectiva metodológica y estructural, la ley refleja una notable concisión. Podríamos repetir al respecto palabras de López Rodó¹⁷ señalando que las ideas cardinales que inspiran la ley son:

- a) Unidad y flexibilidad del procedimiento; b) simplificación de

¹⁴Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 1966, t. II, parágs. 407 y 408, 305 ss.

¹⁵Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, 304-305; Royo Villanova S., *El procedimiento administrativo como garantía jurídica*, en *Revista de Estudios Políticos* (Madrid), Nº 48 (1940) 86.

¹⁶Gordillo, Agustín, *op. cit.*, prólogo, 10.

¹⁷López Rodó, Laureano, *Discurso*, cit. 24 ss.

trámites e incremento de la productividad; c) colaboración de los administrados; d) reducción del número de disposiciones reglamentarias. Analíticamente veamos:

a) La ley postula la unidad del procedimiento, sin caer en el uniformismo exagerado, pues respeta la especialidad de determinadas materias, por ejemplo, organismos militares, de defensa y seguridad. "La distinta clase de actividades de la administración pública presentan regímenes jurídicos distintos que también se reflejan en la forma de procesalizarse sus actividades"¹⁸.

Consecuentemente, se lee en la Exposición de Motivos..., "hemos estimado conveniente contemplar en el texto de la ley tan sólo los principios a que deberán ajustarse los procedimientos administrativos, en cuanto tiendan a asegurar a los interesados las garantías constitucionales del debido proceso, de las que no pueden reputarse ajeno los atinentes a los requisitos esenciales del acto administrativo, su estructura, validez, eficacia, etc. Mas lo referido al trámite procesal propiamente dicho, incluidos naturalmente los recursos administrativo, los consideramos por vía reglamentaria, en la inteligencia de tratarse de una materia que entra en la esfera de las potestades constitucionales del Poder Ejecutivo y no del Legislativo".

En otros términos, la normación jurídico-administrativa aparece desdoblada en una ley (Nº 19.549) y un reglamento (decreto Nº 1759-72). En la primera se incluye los principios del procedimiento administrativo, que por ser básicos debido a su raigambre constitucional, deben asegurar a los interesados —más allá de las facultades propias del Poder Ejecutivo— el debido proceso y la juridicidad de los actos de la administración. En el reglamento, se tratan, en cambio, las cuestiones típicas del procedimiento propiamente dicho, incluidos naturalmente los recursos administrativos.

b) La administración no tiene por exclusiva finalidad declarar el derecho, ello es competencia en principio de los tribunales, sino servir a la magna empresa de promover el bienestar social, encauzando la acción administrativa en el orden práctico. Impulsión e instrucción de oficio, celeridad, economía, sencillez, informalismo, eficacia en los trámites, entre otros, son principios jurídicos que aumentan el

¹⁸Fiorini, Bartolomé, *Procedimiento Administrativo y Recurso Jerárquico*. Abelcdo-Perrot, Buenos Aires. 1971-, 106.

rendimiento de la gestión administrativa ante el insalvable "proceso burocrático" del Estado moderno.

c) En tercer lugar, el derecho administrativo ha evolucionado en los últimos tiempos en el sentido de pasar de un sistema de limitaciones a un sistema de participación y colaboración intensa y multifacética de los administrados¹⁹.

Hay confrontación, pero no contradicción entre el interés público representado por la administración y el interés privado representado por el administrado. Ante éste estamos en presencia de un colaborador en la elaboración de la decisión administrativa, y no de un litigante, por lo que predominan las reglas del informalismo e impulsión de oficio²⁰.

d) Se evita así el fenómeno perturbador de la excesiva proliferación de reglamentos y disposiciones generales de trámite administrativo, conformadores de una verdadera "selva legislativa", inaplicable e ineficaz en la realidad práctica.

A modo de síntesis, digamos que, para enfrentar la crisis institucional y los impactos extrajurídicos de nuestro tiempo, resultantes de las variaciones políticas, se requiere buscar un justo equilibrio entre individuo y Estado, libertad y autoridad, ideologías estatistas e individualismos exagerados. La ley Nº 19.549 persigue esa meta, esto es, una armónica relación entre Administración y administrados, que enaltece su significación jurídico-política en la realidad nacional.

¹⁹Forsthoft, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1958; Geny, G., *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, Paris. 1930, 80 ss.

²⁰Langrod, Georges, *El procedimiento administrativo no contencioso* en Rev. La Ley, t. 106, 1124, 31 de mayo de 1962; González Pérez, J., *El principio antiformalista de la ley de la jurisdicción contenciosa administrativa*, RAP Nº 56 (1968), García de Enterría, E., *El principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado*, en RAP Nº 42 (1963), 273.

