

EL PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE SANTIAGO DEL ESTERO

por Juan Carlos Cassagne

SUMARIO:

I. LIMINAR. II. SOBRE EL SENTIDO QUE TRADUCE LA SANCIÓN DE UNA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. III. HACIA LA UNIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS NACIONALES Y LOCALES. IV. EL ARTICULADO Y LOS FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY. 1. La función administrativa, en sentido material, como eje de la materia legislada. 2. El principio de la competencia. 3. Invalidez del acto administrativo. 4. Suspensión del acto administrativo. 5. Crítica al criterio sobre el conocimiento del vicio por parte del particular para revocar un acto nulo. 6. Reclamo impropio contra actos generales relativos al medio ambiente y a los servicios públicos. V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. LIMINAR

Como es sabido, la Provincia de Santiago del Estero cuenta con una antigua ley de Trámite¹, sancionada en el año 1951, en la cual se regulan aspectos parciales del procedimiento administrativo.

Conforme lo indica su propia denominación, se trata de una ley que regula sólo la tramitación de los expedientes, con escasa proyección sobre el derecho de fondo.

Esa y otras razones que iremos señalando en el curso de este trabajo, llevaron a la Intervención Federal de la Provincia, a la elaboración de un proyecto de ley que, al sustituir la antigua legislación, incorporase las nuevas instituciones y principios que, desde 1972, vienen rigiendo en el orden nacional².

¹ Ley 2296.

² Fundamentalmente, la ley 19.549 y su reglamentación (Decreto 1757/72 t.o. en 1991).

II. SOBRE EL SENTIDO QUE TRADUCE LA SANCIÓN DE UNA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

No puede ignorarse el hecho de que el mundo jurídico se mueve entre una caracterización estable y otra dinámica.

Mientras la estabilidad viene dada por la supervivencia de los elementos clásicos y, fundamentalmente, por la vigencia de los principios generales del derecho como herramientas que afirman la realización de una justicia natural, el dinamismo se caracteriza por la fuerza intermitente que potencia el proceso de transformación de las instituciones para adaptarlas a la realidad socioeconómica y política de cada época histórica.

Ese proceso conduce a la necesidad de la codificación para afirmar la seguridad jurídica y evitar las incertidumbres que desalientan las inversiones privadas. En tal sentido, esta ley, al regular el procedimiento administrativo, incluyendo prescripciones de fondo sobre el acto administrativo, traduce un aspecto parcial de la codificación del ordenamiento y, en definitiva, procura solucionar:

- (a) la tensión que se produce, de un modo cíclico, entre estabilidad y revolución. En efecto, si como advirtió TOCQUEVILLE³, la principal causa de la revolución se halla en la concentración del poder político, social y económico (por un sector o grupo de la sociedad, incluso por un territorio determinado sobre otros) resulta evidente que, en la medida que la ley limite o equilibre las prerrogativas del poder público sobre los ciudadanos, las presiones de éstos por impulsar cambios violentos o revolucionarios tenderán a decrecer y;
- (b) el problema que plantea la soberanía del legislador que, es quizás, el cambio más radical que introdujo la Revolución Francesa en el derecho público moderno. Este principio, conectado con el proceso revolucionario, y concebido de un modo absoluto y autoritario (sin los frenos del derecho natural) termina degradando la propia revolución. El ocaso de estos movimientos es una regla de

³ TOCQUEVILLE, Alexis de, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, trad. del francés, Istmo, Madrid, 2004, p. 45 y ss.

su destino habida cuenta que resulta imposible mantener mucho tiempo los procesos revolucionarios, cuyas leyes internas terminan conduciéndolos a una cierta estabilidad o dictadura, como lo demuestra la experiencia histórica.

Y, precisamente, para encauzar la soberanía del Legislativo y evitar sus abusos (algunas veces, meros impulsos revolucionarios sobre las instituciones) es que se generalizó, en todo el mundo, el proceso de codificación, con el propósito de brindar seguridad jurídica a las personas, requerimiento éste que se hizo principalmente sentir en oportunidad de sancionarse el Código Napoleón⁴. La codificación vino así a encerrar la parte medular del ordenamiento en un cuerpo normativo orgánico y sistemático, cuyas piezas pasaron a funcionar como un mecanismo de relojería que el legislador no podía alterar continuamente, limitándose a dejarlo funcionar para no destruir el instrumento que él mismo había sancionado en ejercicio de la representación popular y de las potestades soberanas.

El sentido histórico de ese proceso de codificación viene a constituir la *ratio juris* de esta ley de Procedimientos Administrativos que se pretende sancionar, la cual persigue el doble objetivo de garantizar la protección de los ciudadanos, por una parte, y de asegurar la realización del interés público y de la legalidad, por la otra. Esto último, como cualquiera lo puede advertir, hace a la vigencia del principio de la separación de poderes, de raíz judicialista, que se encuentra expresamente prescripto en el art. 109 CN.

III. HACIA LA UNIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS NACIONALES Y LOCALES

El proyecto sigue, en la mayor parte de su articulado y estructura, la regulación nacional sobre Procedimientos Administrativos (Ley 19.549). Esta decisión de política legislativa no puede menos que reputarse acertada en cuanto las tendencias que prevalecen en el mundo se orientan hacia la unificación de los procedimientos, aun en aquellos países

⁴ Ideas afines a las que exponemos en el texto se han vertido en el lúcido trabajo de MARTÍN, Xavier, “Fundamentos políticos del Código Napoleón”, publicado en el libro *La Codificación: raíces y prospectiva. El Código Napoleón*, T° I, Editorial de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2003, p. 157 y ss.

de estructura federal o mixta (v.gr. España) y en las Comunidades políticas supranacionales (ej. Unión Europea).

Es obvio que el conocimiento del derecho se potencia con el establecimiento de reglas estables y uniformes. Ello constituye un factor que hace a la seguridad jurídica de cualquier ordenamiento, pero también implica un estímulo para la competencia y el desarrollo del comercio interno e internacional.

IV. EL ARTICULADO Y LOS FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY

1. La función administrativa, en sentido material, como eje de la materia legislada

En una línea similar a la adoptada por el Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires⁵, los fundamentos que presiden el Proyecto aluden a que **“...desde un plano material, si bien la función administrativa es realizada principalmente por el Poder Ejecutivo y sus órganos centralizados o descentralizados, también se verifica actividad administrativa en el ámbito de los restantes poderes constitucionalmente reconocidos (Legislativo y Judicial), cuando éstos no ejercen la actividad primordial sino que se vinculan con los particulares para proveer a la infraestructura u organización necesaria para el desarrollo de sus funciones...”**⁶.

Lo expuesto significa que cualquiera fuera el órgano que emita un acto administrativo en sentido material, éste será siempre de naturaleza administrativa y estará alcanzado por las prescripciones de la ley. No cabe sino ponderar el hecho de haberse inclinado por esta solución legislativa que supera las deficiencias de las teorías orgánicas y aún, de las residuales.

⁵ Ley 12.008 t. o., art. 1 inc. 1.

⁶ Considerando 3 del Proyecto.

La norma que plasma la adopción del criterio material para definir la actividad administrativa figura a la cabeza de la ley en el artículo 1 del Proyecto, hallándose concebida en los siguientes términos:

“...Las disposiciones de esta ley se aplicarán a la Administración Pública centralizada, desconcentrada y descentralizada, a los órganos legislativo y judicial de la Provincia de Santiago del Estero y a cualquier otro organismo o ente público que actúe en ejercicio de la función administrativa, incluidos los previstos en la Constitución de la Provincia, con excepción de los organismos de seguridad en cuanto se tratare de los procesos operativos propios...”

Por ese motivo, resulta objetable que el art. 44 circunscriba la categoría del acto administrativo a las declaraciones de voluntad provenientes sólo de órganos administrativos cuando, conforme a los fundamentos y a propio art. 1, los órganos que no revisten ese carácter (legislativos y judiciales) también pueden producir actividad administrativa regulada por la ley.

2. El principio de la competencia

No obstante que hubiera sido plausible que la norma acogiera el principio de la especialidad y no el de la permisón implícita⁷, lo cierto es que, por ahora, parece ser la doctrina que prevalece, a pesar de algunos fallos que exhibe la jurisprudencia del fuero contencioso-administrativo⁸.

Con todo, pensamos que habrá que excluir a los actos de gravamen de la competencia implícita prescribiendo que ella surja exclusivamente de una norma expresa, como una garantía de la tutela de los derechos de los ciudadanos.

3. Invalidez del acto administrativo

⁷ Ampliar en nuestro *Derecho Administrativo*, Tº II, 7º ed., Lexis Nexis Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2002, p. 96 y ss.; y en COMADIRA, Julio R. – MONTI, Laura (colaboradora), *Procedimientos Administrativos. Ley nacional de Procedimientos Administrativos, anotada y comentada*, Tº I, La Ley, Buenos Aires, 2002, ps. 156-157.

⁸ “Peso”, CNac. Fed., Sala IV, ED, 114-236.

Hubiera sido preferible que el Proyecto, que, con buen criterio, sigue el sistema de invalidez de la ley 19.549, se ciñera a sus prescripciones sin consagrar la posibilidad de que se admitan nulidades implícitas o virtuales que parecen no estar a tono con los postulados del Estado de Derecho. Ello es así porque si toda nulidad importa una sanción ésta requiere de mínima tipicidad que estructure la infracción al ordenamiento jurídico en forma expresa y no según la voluntad discrecional del funcionario de turno.

4. Suspensión del acto administrativo

El art. 49 del Proyecto introduce, como novedad legislativa, al igual que las legislaciones sobre procedimientos administrativos de Formosa y de la Ciudad de Buenos Aires⁹, el criterio de la invalidez manifiesta como causal de suspensión de la ejecución del acto administrativo. A diferencia de lo que señalamos en el punto anterior, la incorporación de esta causal de suspensión traduce una evidente mejora en el cuadro de garantías a favor del ciudadano reforzando el principio de legalidad. En cualquier caso, serán los jueces, en definitiva, quienes juzgarán acerca de la procedencia o no de la suspensión del acto administrativo cuando hubiera pretensiones contrapuestas.

5. Crítica al criterio sobre el conocimiento del vicio por el particular para revocar un acto nulo

El artículo 60 del Proyecto, siguiendo la última jurisprudencia de la Corte¹⁰, atribuye a la Administración la potestad de revocar un acto administrativo por razones de ilegitimidad, en el supuesto “que el interesado hubiera conocido o debido razonablemente conocer el acto al momento de su dictado”.

Como el derecho se presume conocido por todos¹¹ cabe criticar el alcance de esta prescripción legislativa que, utilizada de una manera arbitraria por los poderes públicos,

⁹ Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires, texto según Decreto 1510/97, art. 12; LPA de Formosa n° 971, art. 40.

¹⁰ In re “Almagro, Gabriela y otra c/ Universidad Nacional de Córdoba”, *Fallos*, 321:169 y ED, 178-676 y “Cadipsa SA v. Estado Nacional y otros s/ nulidad del acto administrativo”, *Fallos*, 323:1146.

¹¹ Este principio, contenido en el art. 20 del Código Civil, resulta de aplicación analógica y aun directa, según las distintas interpretaciones del derecho administrativo.

podría llegar a convertirse en el acta de defunción de la llamada cosa juzgada administrativa.

En efecto, si el vicio del acto administrativo se encuentra configurado en la ley, aunque el particular no tenga intervención o participación en su gestación, siempre podrá la Administración alegar que lo conoció o que razonablemente debió conocerlo, echando por tierra el principio de estabilidad del acto administrativo.

Al menos este criterio debería limitarse a los supuestos de invalidez manifiesta porque de lo contrario se le está imponiendo al destinatario del acto la carga de investigar el proceso de formación de la voluntad administrativa para tener la certeza de que no han existido vicios que después puedan ser esgrimidos para justificar la revocación del acto administrativo pertinente.

Esas razones nos llevan a propiciar que el conocimiento se limite a un conocimiento fehaciente, de mala fe,¹² o a los supuestos en que el vicio le sea imputable al particular.

6. Reclamo impropio contra actos generales relativos al medio ambiente y a los servicios públicos

El artículo 97 del proyecto, en armonía con los preceptos de la Constitución de la Provincia sobre contaminación ambiental y defensa ecológica¹³, prescribe la figura del reclamo impropio contra los actos generales “que la autoridad no hubiere comenzado a dar aplicación a través de actos particulares”, que será resuelto por la máxima autoridad que ejerza la titularidad de la jerarquía administrativa (la norma dice superintendencia lo que incluye la llamada tutela que, en rigor, es una suerte de jerarquía atenuada).

La principal novedad que articula el Proyecto consiste en la amplitud de la legitimación (la norma dice “toda persona”) para promover el reclamo o, incluso, el recurso

¹² HUTCHINSON, Tomás, *Ley nacional de procedimientos administrativos. Ley 19.549. Comentada, anotada y concordada con las notas provinciales*, T° I, Astrea, Buenos Aires, 1985, p. 373.

¹³ Artículos 47 y 104 de la Constitución de Santiago del Estero.

administrativo contra los actos particulares de aplicación, en caso de llevarse a la justicia, supuestos configuradores de una acción pública o popular.

Esta prescripción deberá completarse con las correspondientes normas que rijan en el contencioso administrativo provincial, el cual se sigue regulando por una ley del año 1951¹⁴ que, de sancionarse este proyecto, requerirá su modificación para adaptarla a sus principios.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Si toda ley es siempre perfectible y siempre resulta más fácil la crítica que el aporte constructivo, lo importante, cuando se trata de una reforma legislativa, es tratar de ver cuáles son las grandes líneas que la orientan.

En esa tesitura, el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de Santiago del Estero cumplirá, de sancionarse, con objetivos que hacen a la seguridad jurídica y a la modernización, tornando posible que la Provincia cuente con un marco legal que se convierta en un instrumento eficaz de protección de los derechos de las comunidades intermedias y, en general, de todos los ciudadanos, así como de la sociedad en su conjunto.

De ese modo, la codificación del procedimiento administrativo puede significar un aporte trascendente para la calidad institucional de la Provincia.

Porque todos sabemos que en el teatro de la vida ciudadana la codificación de los procedimientos administrativos cumple el gran papel que consiste -nada menos- en poder controlar los abusos del poder y evitar las arbitrariedades de turno.

¹⁴ Ley 2297.