

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

SUMARIO

I. <i>Principio de la legalidad objetiva</i>	PRA-II-1
1. Alcances del principio	PRA-II-1
2. El principio de la legalidad objetiva como criterio de eficiencia administrativa	PRA-II-2
II. <i>Principio de la oficialidad</i>	PRA-II-3
3. 1º) Principio de la impulsión de oficio	PRA-II-3
4. Excepciones al principio de la impulsión de oficio	PRA-II-3
5. Comparación con el proceso civil	PRA-II-4
6. Otras consecuencias del principio.....	PRA-II-4
7. 2º) Principio de la instrucción	PRA-II-5
8. 3º) Principio de la verdad material.....	PRA-II-5
III. <i>Principio del informalismo en favor del administrado</i>	PRA-II-6
9. El informalismo como arbitrariedad.....	PRA-II-6
10. El informalismo en favor del administrado. Origen	PRA-II-7
11. Su formulación en el derecho argentino	PRA-II-7
12. Aplicación del principio en materia de denominación de los recursos	PRA-II-8
13. Otras aplicaciones del principio.....	PRA-II-8
14. Conclusión	PRA-II-9
IV. <i>Principio del debido proceso (garantía de la defensa)</i>	PRA-II-10
15. Su aplicación al procedimiento administrativo.....	PRA-II-10
16. Elementos de la garantía de la defensa.....	PRA-II-11
17. Nuevos desarrollos, del principio	PRA-II-12

V. <i>Otros principios</i>	PRA-II-13
18. Carácter escrito del procedimiento	PRA-II-13
19. Mediación o intermediación	PRA-II-13
20. Rapidez, simplicidad, economía	PRA-II-14

Capítulo II

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO*

I. Principio de la legalidad objetiva

1. Alcances del principio

Una de las características fundamentales de los recursos administrativos y por lo tanto del procedimiento mismo, es que ellos son objetivos, en el sentido de que tienden no sólo a la protección del recurrente o a la determinación de sus derechos, sino también a “la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo;”¹ por ello es que hay un cierto interés público en su sustanciación.²

En virtud de este principio se explica, como veremos, que el procedimiento tenga carácter instructorio, y que la autoridad pueda proceder de oficio;³ que prive en él el principio de la verdad material, por oposición a la verdad formal; que exista amplitud para considerar bien impuestos los recursos y reclamaciones, facilitando así en lo posible el control de los superiores jerárquicos sobre la buena marcha y legalidad de la administración pública.

De allí se desprende también que el desistimiento del recurrente no exima a la administración de la obligación de determinar si existe o no la ilegitimidad aducida y resolver el recurso,⁴ y que incluso el fallecimiento del recurrente no varíe tal conclusión.⁵

* El presente capítulo fue publicado con el mismo título en *La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 61, n° 2-3, Montevideo, 1964, pp. 32 y ss., con subnotas de HORACIO CASSINELLI MUÑOZ en referencia al derecho uruguayo.

¹ HEREDIA, HORACIO H., “Los medios administrativos para la protección de los administrados,” en *Rev. del Col. de Abogados de Buenos Aires*, año 1945, n° 2, pp. 251 y ss. y 254.

² HEREDIA, *op. cit.*, pp. 254 y 255.

³ HEREDIA, *op. loc. cit.*; ampliar *infra*, n° y siguientes.

⁴ HEREDIA, *op. cit.*, pp. 276-278.

⁵ HEREDIA, *op. cit.*, p. 255; D'ALESSIO, FRANCESCO, *Instituzioni di diritto amministrativo italiano*, Turín, 1934, t. II, p. 321.

2. *El principio de la legalidad objetiva como criterio de eficiencia administrativa*

De ese mismo principio general surge la necesidad de conferir una amplia oportunidad de defensa al administrado. Esto es un requisito constitucional exigido en los sistemas liberales en atención a la persona humana misma, es decir, al individuo; pero incluso prescindiendo de esa consideración, en cualquier régimen estatal —liberal, autoritario o despótico— se hace técnicamente necesario conferir la máxima oportunidad de defensa para asegurar la efectiva y correcta aplicación de aquello que en el régimen sea la “legalidad objetiva.”

En efecto, sea el régimen jurídico general respetuoso de los derechos individuales o tiránico, el mismo sólo será aplicado correctamente si es posible reclamar adecuadamente en vía administrativa contra cualquier desvío o exceso en su ejecución diaria. Como señala HAMSON,⁶ “Tal reclamación, en esencia, no va contra la administración sino contra el hecho de que un subordinado no dé cumplimiento a la verdadera política de la administración. Es admisible hasta en el despotismo más absoluto o en el Estado totalitario; la admite incluso un comandante militar. Más aún, esas formas de gobierno pueden alentar tal tipo de quejas, en cuanto proporcionan a la autoridad central un medio de controlar la conducta de sus subordinados y de evaluar y por ende mejorar la forma en que la política de la autoridad central, por despótica que sea, se lleva a cabo.”⁷ “Así pues, aunque puede funcionar e históricamente ha funcionado el sistema organizado de quejas en sociedades que distan mucho del Estado de Derecho, y aunque la finalidad del sistema sea a veces dar mayor eficacia a un gobierno completamente despiadado, o incluso a un régimen militar, la posibilidad de presentar esas reclamaciones y el mecanismo creado para ello han sido históricamente valiosos y pueden serlo en la actualidad especialmente en las colectividades que se esfuerzan por implantar un régimen de derecho.”⁸

“Finalmente, lo que tal vez sea más importante, la maquinaria para tramitar esas quejas no sólo lleva a fiscalizar la administración sino también a *suprimir la arbitrariedad irresponsable o caprichosa, es decir la que nace del antojo personal de cada funcionario*. La fiscalización tiene por objeto promover y lograr la regularidad en la administración. Esta regularidad puede suponer tan sólo una mayor precisión en la ejecución de los deseos del «amo» y dista mucho de la noción de Estado de Derecho. Con todo, esta regularidad representa *cierto* progreso con respecto a la arbitrariedad enteramente difusa y generalizada y constituye un requisito para el logro futuro del régimen de derecho: Acaso no se peque de

⁶ HAMSON, J. C., Documento de Trabajo n° 1, presentado al Seminario de las Naciones Unidas sobre los *Recursos judiciales o de otra índole, contra el ejercicio ilegal o abusivo del poder administrativo*, Buenos Aires, 1959, pp. 21 y 22.

⁷ HAMSON, *op. cit.*, p. 22.

⁸ HAMSON, *op. loc. cit.*

indebido optimismo al pensar que la existencia de un procedimiento regular es en fin de cuentas más propicio que el simple caos para que la justicia vea la luz.”⁹

II. Principio de la oficialidad

3. 1º) Principio de la impulsión de oficio

El principio de la “oficialidad,” derivado del principio de la legalidad objetiva, tiene como primera hipótesis la impulsión de oficio del procedimiento.

En efecto, si bien el procedimiento puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, la impulsión de éste corresponde en todos los casos a la administración.¹⁰ 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 que la inacción del administrado no pueda determinar en ningún caso la paralización del procedimiento. Por ello nos parece desaconsejable proyectar la creación legislativa de una tal caducidad o perención de instancia,¹¹ pues es muy difícil que la paralización de un procedimiento pueda ser debida a actos del particular ya que, normalmente, su continuación no depende de la voluntad del particular.¹² Y, por supuesto, es errado pretender aplicar por analogía, en ausencia de normas expresas, la institución procesal de la perención de instancia: Si la ley expresamente no lo determina, la institución procesal mencionada es inaplicable, pues, como decimos, el principio imperante en el procedimiento administrativo no es la impulsión de las partes, sino la impulsión de oficio, principio éste a nuestro juicio incompatible con el de la perención o caducidad de instancia.

4. Excepciones al principio de la impulsión de oficio

El principio de la impulsión de oficio, desde luego, no significa que *toda* impulsión procesal *deba* proceder de la administración: En todos aquellos casos en que la iniciación del procedimiento depende del particular (reclamaciones, recursos), es evidente que el impulso inicial lo provee el particular,¹³ aunque luego de ese acto del particular retoma su aplicación el principio general, y la continuación del procedimiento se rige otra vez por el principio de la impulsión de oficio.¹⁴

⁹ HAMSON, *op. cit.*, p. 22 y 23; el primer subrayado es nuestro.

¹⁰ BECKER, FRANZ, *Das Allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung*, Stuttgart, 1960, p. 42; GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, *Los recursos administrativos*, Madrid, 1960, p. 74 y ss.; VIVANCOS, EDUARDO, *Comentarios a la ley de procedimiento administrativo*, Barcelona, 1959, p. 135 y ss.; HEREDIA, *op. cit.*, p. 276; doctrina uniforme.

¹¹ Tal como lo observamos al proyecto de ley de procedimiento administrativo de FIORINI. Ver *infra*, cap. XII, comentario al art. 47.

¹² GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, pp. 105 y 106.

¹³ BECKER, *op. cit.*, p. 42.

¹⁴ BECKER, *op. loc. cit.*; ANTONIOLLI, WALTER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Viena, 1954, p. 223.

Pero ello no consideramos que en el procedimiento administrativo “no puede afirmarse que domine el principio de la impulsión procesal de oficio por parte de los órganos estatales, ni tampoco que predomine el principio de la disposición del proceso por el «interesado»;¹⁵ a nuestro criterio, el principio de la impulsión de oficio es netamente predominante, y sólo por excepción puede corresponder dicha impulsión al recurrente o administrado.

Por lo demás, es interesante señalar que en el derecho anglonorteamericano la impulsión de oficio es menos decisiva, otorgándose mayor ingerencia a la impulsión de las partes;¹⁶ pero ello es congruente en general con el restringido concepto del derecho sajón respecto a la impulsión de oficio, incluso en el proceso penal.¹⁷

5. Comparación con el proceso civil

El impulso del procedimiento corresponde fundamentalmente a la administración (sistema inquisitivo o de oficio), a diferencia entonces del proceso judicial común (impulsión de las partes), en que “ellas no solamente son dueñas de la acción, a la que dan vida con la presentación de la demanda, pudiendo extinguirla en cualquier momento mediante el desistimiento o la transacción, sino que fijan los términos de la litis, aportan el material de conocimiento y paralizan o activan la marcha del proceso.”¹⁸

En el procedimiento administrativo, pues, una denuncia o un recurso presentado por un particular contra un acto que reputa ilegítimo inicia el procedimiento, pero no queda librado al particular detener o extinguir la actividad administrativa en ese procedimiento por el sólo hecho de que desista de su recurso o denuncia: La administración tiene, no obstante ese desestimiento, la obligación de averiguar la verdad de la denuncia o recurso.

6. Otras consecuencias del principio

En conclusión, el particular puede en cierto modo activar el procedimiento, pidiendo que la administración lo impulse; pero no puede por lo general impulsarlo él mismo; ni tampoco puede paralizarlo con su inacción.

Como un especial desprendimiento del principio de la legalidad objetiva y directamente vinculado con la impulsión de oficio, existe también el principio de que la administración está obligada a considerar todo posible vicio de ilegitimidad que el acto atacado contenga, y no está obligada a ceñirse a los puntos reclama-

¹⁵ VILLAR Y ROMERO, JOSÉ MARÍA, *Derecho procesal administrativo*, 2º ed., Madrid, 1948, p. 57.

¹⁶ BECKER, *op. cit.*, p. 43; SCHWARZ, BERNARD, *Le droit administratif américain*, Paris, 1952, p. 116.

¹⁷ BECKER, *op. loc. cit.*

¹⁸ ALSINA, HUGO, *Tratado teórico y práctico de derecho procesal civil y comercial*, t. I, Buenos Aires, 1956, p. 449.

dos por el particular:¹⁹ Si considera que el acto impugnado tiene otros vicios que los señalados por el recurrente, puede también revocar el acto por esos vicios.²⁰

7. 2º) Principio de la instrucción

Al lado del principio de la impulsión de oficio, cabe mencionar el principio de la instrucción, en el sentido de que la obtención de las pruebas o certificación o averiguación de los hechos no corresponde exclusivamente a la parte, sino que también debe ser efectuada de oficio: Es decir, la administración debe cooperar, y es por ello responsable, en la reunión de los elementos de juicio necesarios para decidir.²¹

8. 3º) Principio de la verdad material

Por último, en íntima unión con el principio de la instrucción cabe mencionar el principio de la verdad material por oposición al principio de la verdad formal. Esto es fundamental respecto a la decisión que finalmente adopte la administración en el procedimiento: Mientras que en el proceso civil el juez debe necesariamente constreñirse 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 debe en consecuencia ajustarse a los hechos, prescindiendo de que ellos hayan sido alegados y probados por el particular o no:²² Por ejemplo, hechos o pruebas que sean de público conocimiento, que estén en poder de la administración por otras circunstancias, que estén en expedientes paralelos o distintos, que la administración conozca de su existencia y pueda verificarlos, etc. Si la decisión administrativa no se ajusta a los hechos materialmente verdaderos, su acto estará viciado por esa sola circunstancia.²³

La fundamentación del principio se advierte al punto si se observa que la decisión administrativa debe ser independiente de la voluntad de las partes, y que por ejemplo un acuerdo entre las partes sobre los hechos del caso, que en el proceso

¹⁹ Ley española de procedimiento administrativo, del 17 de julio de 1958 (en adelante citada como "ley española"), art. 3 inc. 1º; VIVANCOS, *op. cit.*, p. 154; GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 92.

²⁰ Esto, por supuesto, tiene como límite el principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos regulares que conceden derechos subjetivos a los particulares: Dichos actos no pueden ser revocados ni modificados en perjuicio del interesado, en sede administrativa. Ver LINARES, JUAN FRANCISCO, *Cosa juzgada administrativa*, Buenos Aires, 1946, p. 17 y ss.; DIEZ, MANUEL MARÍA, *El acto administrativo*, 2º ed., Buenos Aires, 1956, p. 350 y ss.; BIDART CAMPOS, GERMÁN J., "Inmutabilidad del acto otorgante de un beneficio provisional," en *JA*, 1960, t. II, p. 627 y ss.; DALURZO, BEATRIZ F., "Inmutabilidad de los derechos adquiridos," en *JA*, 1959, t. II, p. 244 y ss.; en la tesis contraria ver REAL, ALBERTO RAMÓN, "Extinción del acto administrativo creador de derechos," en *Rev. de la Fac. de Der. y C. Sociales*, Montevideo, 1960, nº 1-2, p. 71 y ss. GORDILLO, A., *Introducción al derecho administrativo*, Buenos Aires, 1962, p. 67 y ss.

²¹ BECKER, *op. cit.*, p. 43; HEREDIA, *op. cit.*, p. 276; ANTONIOLLI, *op. cit.*, p. 223; GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 78 y ss.; PEARSON, MARCELO MARIO, *Del recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1954, p. 30; VIVANCOS, *op. cit.*, p. 135 y ss.

²² BECKER, *op. cit.*, p. 44; ANTONIOLLI, *op. cit.*, p. 224.

²³ Ver nuestro trabajo *El acto administrativo*, Buenos Aires, 1963, pp. 136-138.

civil puede ser obligatorio para el juez,²⁴ no resulta igualmente obligatorio para el administrador, que está obligado a comprobar la autenticidad de los hechos;²⁵ a la inversa, entonces, tampoco puede depender la decisión administrativa de la voluntad del administrado de no aportar las pruebas del caso: Ella debe siempre ajustarse únicamente al principio de la verdad material.

III. Principio del informalismo en favor del administrado

9. El informalismo como arbitrariedad

Uno de los aspectos fundamentales del procedimiento administrativo es el de su carencia de formas estrictas, o sea, su informalismo.

Pero este término puede ser interpretado de dos formas diametralmente opuestas, por lo que es esencial fijar con precisión el alcance y significado de dicho informalismo.

En una concepción —derivada tal vez del pensamiento procesal— se identifica *formalismo* con: Certeza, seguridad, uniformidad, protección jurídica; e *informalismo* con: Incertidumbre, inseguridad, desigualdad, ausencia de protección jurídica. En el derecho francés, por ejemplo, en que por un altamente perfeccionado sistema de control jurisdiccional de la administración, no se ha sentido la necesidad de establecer protecciones para el administrado durante la tramitación del procedimiento ante la misma administración, se identifica informalismo con “discrecionalidad técnica.” Se ha estimado que el procedimiento es informal en el sentido de que la administración no está sujeta a ninguna regla y que puede libremente llevar el procedimiento por el cauce que técnicamente le parezca más conveniente, sin sujeción a formas preestablecidas.²⁶

Evidentemente, esa es una concepción que, de ser exacta, debiera llevarnos al más vehemente repudio del informalismo del procedimiento, y bien se advierte, por ejemplo, que BECKER es guiado por ese pensamiento cuando se empeña en demostrar el carácter “procesal” de este procedimiento, para poder entonces sostener que el mismo es “jurídico” y debe estar sometido a reglas jurídicas predeterminadas.²⁷ Sin embargo, ésta es sólo *una* de las formas de entender el principio del informalismo, y por ende, de aplicarlo.

²⁴ Como señala ALSINA, *op. cit.*, p. 449, en el proceso dispositivo el juez “...sólo conoce del litigio en la extensión que las partes quieran hacerle conocer, de tal manera que los hechos incontrovertidos deben ser admitidos como ciertos y las afirmaciones y las pruebas aportadas por las partes constituyen los únicos fundamentos de la sentencia.”

²⁵ BECKER, *op. cit.*, 44; HERRNRITT, RUDOLF, *Das Verwaltungsverfahren*, 1932, p. 3, citado por BECKER, *op. cit.*, este principio tiene luego fundamental importancia en la apreciación de la prueba, según veremos.

²⁶ BECKER, *op. cit.*, p. 7; DUEZ, PAUL, y DEBEYRE, GUY, *Traité de droit administratif*; París, 1952, pp. 25 y 26. Con todo, el sistema francés no puede ser juzgado severamente por este aspecto, ya que toda su atención y brillantez estuvo concentrada siempre en el control *posterior*, contencioso, de la actividad administrativa, y no en el *anterior*, no contencioso. Ver HAMSON, *op. cit.*, p. 19.

²⁷ BECKER, *op. cit.*, pp. 3 y ss., 7 y ss., 33 y ss.

10. *El informalismo en favor del administrado. Origen*

Existe una segunda forma de comprender el informalismo, y es la que proviene del derecho español y ha sido recibida en el derecho argentino. El Tribunal Supremo español declaró ya en 1922 que: “Las reclamaciones producidas en vía gubernativa no... están sometidas a formalidades precisas, *debiendo interpretarse su contenido con espíritu de benignidad*,”²⁸ pudiéndose afirmar que “Esta doctrina se ha venido aplicando *en beneficio de los recurrentes*, evitando que por defecto de forma dejen de tramitarse recursos erróneamente calificados.”²⁹

En verdad, este criterio ha existido y existe, en mayor o menor medida, en otros países;³⁰ pero el mérito del derecho español y argentino reside en haberlo erigido en principio fundamental del procedimiento administrativo.

11. *Su formulación en el derecho argentino*

En el derecho argentino entonces, por impulso de la Procuración del Tesoro de la Nación, se han fijado a través de una larga y firme orientación administrativa, las características esenciales de dicho informalismo.

El procedimiento es *informal sólo para el administrado: Es decir, es únicamente el administrado quien puede invocar para sí la elasticidad de las normas de procedimiento, en tanto y en cuanto ellas le benefician; ese informalismo no puede ser empleado por la administración para dejar de cumplir con las prescripciones que el orden jurídico establece respecto a su modo de actuación, ni para eludir el cumplimiento de las reglas elementales del debido proceso.*

Así planteada la cuestión, parécenos indudable que es superior el principio del informalismo para el administrado, única y exclusivamente, que el del formalismo para la administración y el administrado. En efecto, la práctica administrativa demuestra que los recurrentes y reclamantes en vía administrativa son en una gran proporción gente de modestos recursos y escasos conocimientos jurídicos, que actúan sin patrocinio letrado y sin posibilidad alguna de dominar los vericuetos del procedimiento, perdiendo frecuentemente los términos para recurrir, y efectuando presentaciones que no reúnen sino raramente los caracteres de un escrito judicial.

Establecer un procedimiento formal, a semejanza del judicial, implicaría hacer perder a esa gran mayoría de administrados toda posibilidad sería de recurrir administrativamente, por cuanto pocas veces podrían presentar sus reclamaciones en un todo de acuerdo con las prescripciones positivas. Tal vez en países de cultura más evolucionada pueda ser viable un procedimiento administrativo

²⁸ PERA VERDAGUER, FRANCISCO, *Jurisprudencia administrativa y fiscal*, Barcelona, 1960, p. 19.

²⁹ GARRIDO FALLA, FERNANDO, *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956, p. 294.

³⁰ Ver, por ejemplo, NAI, SIRO, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, Milán, 1957, p. 19, respecto al derecho italiano; comparar también ANTONIOLLI, *op. cit.*, p. 225, en el derecho austriaco.

formal, como el judicial, pero por lo que respecta al derecho argentino la respuesta parece ser negativa: Formalizar en extremo el procedimiento significaría desproveer de medios de protección administrativa eficiente a la mayoría de los particulares. Ello no significa, por supuesto, que no se puedan dictar algunas normas esenciales de procedimiento: Pero ellas deben a nuestro criterio mantener siempre el principio del informalismo en favor del administrado.³¹

12. Aplicación del principio en materia de denominación de los recursos

Ha dicho así la Procuración del Tesoro de la Nación: “Tengo para mí que la determinación del recurso, tanto quiere decir como la voluntad intergiversable de obtener un nuevo pronunciamiento, sin que sea menester que se califique jurídicamente la petición y aunque se la haya calificado erróneamente.”

“Lo contrario sería instituir un formalismo y formulismo tan estéril como pernicioso para la administración pública que serviría para *frustrar en la práctica los escasos remedios procesales que las leyes acuerdan a los administrados.*”³²

Como se advierte, el fundamento que aquí se da para sentar el principio del informalismo en la calificación del recurso, es precisamente no “frustrar en la práctica los escasos remedios procesales que las leyes acuerdan a los administrados,” o sea, que la finalidad es *dar una más efectiva protección jurídica a los individuos, y no, conferir mayor discrecionalidad a la administración.*

Se ha dicho también que “los recursos administrativos han de interpretarse no de acuerdo a la letra de los escritos que los expresan, sino conforme a la intención del recurrente, inclusive cuando éste los haya calificado erróneamente usando términos técnicos inexactos,” y así por ejemplo “Si erróneamente se interpusiera en término... un recurso contra una decisión de entidad autárquica, con la denominación de revocatoria o bien de reconsideración, pero se desprendiera la intención del recurrente de seguir la vía jerárquica, debe admitirse y tramitarse como recurso jerárquico cuando sustancialmente reúna las condiciones que para el mismo son exigidas reglamentariamente.”³³ O sea que los escritos se deben interpretar “no de acuerdo a la letra sino a la intención del recurrente.”³⁴

13. Otras aplicaciones del principio

Se ha hablado igualmente de “...el derecho (*que a la vez es un deber*) de la administración de corregir evidentes equivocaciones de los administrados,”³⁵ no

³¹ En igual sentido FIORINI, BARTOLOMÉ, *Recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1963, p. 44; comparar, sin embargo, en lo que respecta a la formulación concreta y aplicaciones del principio, nuestro comentario al *Proyecto Fiorini*, arts. 30, 47, 54, 55, 60 y 71.

³² PTN, *Dictámenes*, 39: 115 y 119 (el subrayado es nuestro); posteriormente, entre otros; 62: 112; 64: 208; 66: 225; 70: 210.

³³ *Dictámenes*, cit., 67: 95; en igual sentido, 59: 156; 60: 112; 73: 86; 83: 72, etc.

³⁴ *Dictámenes*, 73: 86; 68: 210 y 225, y los citados en la nota precedente.

³⁵ *Dictámenes*, 70: 162; el subrayado es nuestro.

sólo cuando de la calificación errónea del recurso se trata (o aún de la falta de calificación), sino también cuando se trata de otras fallas formales.

“Aunque el trámite de dicho recurso adolece de algunas fallas formales, ellas no son suficientes como para declarar su improcedencia por ese motivo, pues se han cumplido las etapas sustanciales, máxime cuando en la materia existe un criterio de *amplitud en favor del recurrente* en los casos que han sido objeto de dictámenes por parte de esta Procuración.”³⁶

Ello, a su vez, ha sido objeto de variadas aplicaciones, entendiéndose que la equivocación en el destinatario del recurso (es decir, la equivocación respecto a la autoridad para ante quien se lo interpone), tampoco afecta la procedencia del recurso, y que debe ser tramitado por la administración en la forma pertinente,³⁷ inclusive cuando la calificación hecha por el recurrente es clara y terminante: Si el recurso que el administrado quiso interponer es improcedente, la administración debe considerarlo y resolverlo como si fuera el recurso que en su lugar era procedente.³⁸

Como otro desprendimiento del mismo principio, y como evidente aplicación del criterio de favorecer al administrado con dicho informalismo, pero no a la discrecionalidad técnica de la administración, se ha entendido reiteradamente que si no consta la fecha de notificación del acto impugnado, o de la presentación del recurso, debe entenderse que él ha sido interpuesto en término.³⁹

14. Conclusión

De todo ello, y de otros antecedentes que a lo largo del presente trabajo se expondrán, se desprende con caracteres netos la naturaleza que reviste el mencionado informalismo: Es, fuera de toda duda, *informalismo únicamente en favor del administrado*, para facilitarle el ejercicio de los remedios procedimentales y la defensa de sus derechos ante la administración; nada tiene que ver pues este informalismo con la discrecionalidad de la administración, ni se pueden fundar en él, en ningún caso, soluciones que impliquen un apartamiento administrativo *en contra de los intereses del recurrente*, de los principios fundamentales del debido proceso y del procedimiento jurídico en general.

³⁶ *Dictámenes*, 74: 302, y en igual sentido, en el caso concreto, decreto n° 4476/60, Hacienda. El subrayado en el texto es nuestro. Conf. *Dictámenes*, 69: 105; 64: 176, etc.

³⁷ *Dictámenes*, 73: 69; 66: 210; 64: 176; 60: 34, etc.

³⁸ *Dictámenes*, 66: 225.

³⁹ *Dictámenes*, 59: 430; 71: 137 bis; 75: 22, etc.

IV. Principio del debido proceso (garantía de la defensa)

15. Su aplicación al procedimiento administrativo

El principio constitucional de la defensa en juicio, en el debido proceso, es por supuesto aplicable en el procedimiento administrativo.⁴⁰

Ello se explica, según ya dijimos, por el carácter fundamentalmente axiológico que la Constitución da a este principio,⁴¹ y por constituir prácticamente un principio general del derecho, consustanciado con la esencia misma de derecho, de Estado de Derecho, y de lo que a veces se ha dado en llamar “justicia natural.”⁴² Como afirma brillantemente WADE, “...la regla que exige una audiencia es de validez casi universal. Puede ser planteada sin incompatibilidad desde su nativo suelo judicial a cualquier parte del campo de la administración;” “Esta regla abarca toda la noción de procedimiento leal (*fair procedure*), o debido proceso, y es apta de gran elaboración en detalle.”⁴³

El reconocimiento práctico en el procedimiento administrativo de la garantía del art. 18 de la Constitución surge de la jurisprudencia de la Corte Suprema⁴⁴ y ha sido ampliamente reconocido y aplicado uniformemente, por la Procuración del Tesoro de la Nación, a partir de un viejo dictamen: “En opinión del suscripto el párrafo 2º⁴⁵ ...se limita a consagrar para el caso particular al que esa norma se refiere, la aplicación del principio de que «nadie puede ser condenado sin ser oído;» debiendo entenderse en el sentido de que la Superintendencia, *antes* de dictar resolución alguna que afecte a las sociedades, debe hacerles conocer las conclusiones del sumario incoado, darles oportunidad para formular los pertinentes descargos, y habiendo puntos de hecho controvertidos, abrir a prueba las actuaciones por el

⁴⁰ WADE, H. W. R., *Administrative Law*, Oxford, 1961, p. 141 y ss.; SCHWARZ, *op. cit.*, p. 105 y ss.; BECKER, *op. cit.*, p. 49 y ss.; HUBER, ERNST RUDOLF, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, t. II. Tubingen, 1954, p. 729, y la jurisprudencia alemana que cita en nota 37; WILLOUGHBY, WESTEL WOODBURY, *The Constitutional Law of the United States*, t. III, Nueva York, 1929, p. 1732 y ss.; REAL, ALBERTO RAMÓN, *Los principios generales de Derecho en la Constitución uruguaya*, Montevideo, 1958, p. 42 y ss.; SERRANO GUIRADO, ENRIQUE, “El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo,” en *Revista de Administración Pública*, n° 4, Madrid, 151, pp. 129 y ss., 137 y ss.; CAIO TÁCITO, *O abuso de poder administrativo no*, Brasil, Río de Janeiro, 1959, p. 87; FRAGA, GABINO, *Derecho administrativo*, México, 1958, p. 141 y ss.; NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho procesal administrativo*, México, 1959, p. 85 y ss.; también los trabajos presentados al Seminario de las Naciones Unidas citado (Buenos Aires, 1959), destacándose entre ellos, en lo que respecta al tema aquí considerado, HAMSON (Inglaterra, documento de trabajo n° 1, p. 17 y ss.), ROMEO AUGUSTO DE LEÓN ROLDAN (Guatemala, doc. de trab. n° 6, p. 1 y ss.), JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA (Venezuela, d. t. n° 8, p. 2), CIAO TÁCITO (Brasil, d. t. n° 9, p. 32), RAFAEL BIELSA (Argentina, d. t. n° 10, p. 10 y ss.), MALCOLM WILKEY (U.S.A., d. t. n° 11, pp. 1-10 y 19-20), RENÉ PADILLA VELASCO (El Salvador, d. t. n° 14, p. 1 y ss.), JULIO OYHANARTE (Argentina, d. t. n° 19, pp. 4 a 7). La doctrina es en este aspecto unánime.

⁴¹ Ver nuestra *Introducción al derecho administrativo*, pp. 52 y 53.

⁴² WADE, *op. cit.*, p. 141 y ss.; ver también REAL, *op. loc. cit.*

⁴³ WADE, *op. cit.*, p. 141.

⁴⁴ Ver los casos que reseñamos y comentamos en nuestro *Estudios de derecho administrativo*, Buenos Aires, 1963, p. 89 y ss.

⁴⁵ Se refiere a una norma de la reglamentación existente para un organismo administrativo, la Superintendencia de Seguros.

término indispensable. De este modo el orden de los procedimientos sería el siguiente: Sumario, defensa, prueba si hay hechos controvertidos, decisión, y contra esa decisión, recurso de apelación o jerárquico ante el ministerio de Hacienda.”

“El principio enunciado tiene tanta antigüedad como el hombre, a estar a lo que expresó en 1724 una corte inglesa en el famoso caso del doctor BENTLEY: «Hasta Dios mismo no sentenció a Adán antes de llamarlo a hacer su defensa. ¿Adán —dijo Dios—, dónde estabas tú? ¿No has comido del árbol del que no debías hacerlo?» (WADE & PHILLIPS, *Constitutional Law*, 3ª ed., London, 1946, p. 276.) El Comité designado por el Lord Canciller de Inglaterra para estudiar la extensión de los poderes ministeriales, al emitir su informe en 1932, sostuvo de acuerdo con la jurisprudencia de la Cámara de los Lores, el más alto tribunal de aquel país, que los principios de la justicia natural eran de aplicación indispensable en materia de procedimiento administrativo, siendo el segundo de tales principios aquel que imponía no condenar sin oír a la parte... (*Committee on Minister's Powers*, Report, London, 1936, pp. 76-80.) Sobre el fundamento aportado por la enmienda XIV de la Constitución acerca del debido proceso legal, entendido con sentido procesal, igual principio se aplica ineludiblemente en el procedimiento administrativo en los Estados Unidos de América (HART, J., *An introduction to administrative law*, 1940, p. 258 y ss.; SCHWARTZ, B., *Procedural Due Process in Federal Administrative Law*, *New York University Law Review*, t. 25, p. 552 y ss.) Igual ocurre entre nosotros en virtud de lo dispuesto por el art. 29 (antes 18)⁴⁶ de la Constitución Nacional y de la jurisprudencia que lo ha interpretado.⁴⁷

16. Elementos de la garantía de la defensa

Dicha garantía comprende varios aspectos:

1º) DERECHO A SER OÍDO, lo que a su vez presupone:

a) *Un leal conocimiento de las actuaciones administrativas*,⁴⁸

b) *oportunidad de expresar sus razones antes de la emisión del acto administrativo*,⁴⁹ y desde luego también después;

⁴⁶ Luego de la derogación de la reforma de 1949, se trata nuevamente del artículo 18 de la Constitución.

⁴⁷ *Dictámenes*, 39: 271 y 275; doctrina administrativa uniforme.

⁴⁸ Como ya dijo la Corte Suprema “...desde luego la audiencia del interesado supone la leal información del mismo de la existencia de la cuestión que le incumbe —*Fallos*, 193, 405; 198, 83— porque lo que la garantía constitucional tutela no es la mera formalidad de la citación de los litigantes sino la posibilidad de su efectiva participación útil en el litigio” (*Fallos*, 215: 362); *Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación*, 39: 271 y 276 a 278; BECKER, *op. cit.*, pp. 48 y 53; SCHWARZ, *op. cit.*, p. 118; SERRANO GUIRADO, *op. cit.*, p. 166 y ss.; LANGROD, GEORGES, “El procedimiento administrativo no contencioso,” en *LL*, 106: 1124 y ss., p. 1128; GORDILLO, *Estudios de derecho administrativo, loc. cit.*, donde tratamos más ampliamente el punto, y todo lo referente a la vista de las actuaciones, y el posible carácter reservado de éstas.

⁴⁹ WILLOUGHBY, *op. cit.*, pp. 1732 y 1733; SCHWARZ, *op. cit.*, p. 105 y ss.; WADE, *op. cit.*, p. 142 y ss.; HAMSON, *op. cit.*, p. 17 y ss.; LANGROD, *op. cit.*, pp. 1127 y 1128; FRAGA, *op. cit.*, pp. 146 y 147; y también

c) *consideración expresa de sus argumentos y de las cuestiones propuestas, en cuanto sean conducentes a la solución del caso;*⁵⁰

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;*⁵¹

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;*⁵²

b) *que la producción de la prueba sea efectuada antes de que se adopte decisión alguna sobre el fondo de la cuestión;*⁵³

c) *derecho a controlar la producción de la prueba hecha por la Admiración, sea ella pericial o testimonial.*⁵⁴

17. Nuevos desarrollos del principio

Los mencionados principios han tomado tanta importancia en el moderno Estado de derecho, que muchos de ellos ya no son mencionados como parte de la garantía de la defensa en juicio o debido proceso, sino que han tomado entidad propia: Así la razonabilidad, la publicidad de los actos y procedimientos estatales, la fundamentación de los actos administrativos, el control de la producción de la prueba.

De cualquier manera, sea que se los mencione dentro de esta garantía, o como principios autónomos de derecho público, lo esencial es que ellos son de indudable aplicación en el procedimiento administrativo, constituyendo sus criterios cardinales.

nuestros *Estudios, op. cit.*, p. 92 y ss., 107 y ss., donde explicamos con más detalles la oportunidad mínima en que debe comenzar la defensa.

⁵⁰ Esto se desprende del principio de la *razonabilidad* de los actos administrativos, que la Corte Suprema recientemente ha incorporado a su jurisprudencia. Ver GORDILLO, A., *El acto administrativo*, Buenos Aires, 1963, p. 136. Sobre el principio constitucional y jurisprudencial de la "razonabilidad," ver LINARES, JUAN FRANCISCO, *El debido proceso como garantía innominada en la Constitución argentina*, Buenos Aires, 1944; *Poder discrecional administrativo*, Buenos Aires, 1958.

⁵¹ Este principio también está parcialmente contenido dentro del de la *razonabilidad*, el cual en nuestra jurisprudencia exige que las decisiones estén fundadas en derecho. Ver *El acto administrativo, op. loc. cit.*, donde tratamos el punto. Conf. BECKER, *op. cit.*, p. 55 y ss.; LANGROD, *op. cit.*, p. 1129; HEREDIA, *op. cit.*, p. 277; ley española, art. 43; GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, pp. 93 y 94.

⁵² Ver REAL, ALBERTO RAMÓN, "Obligación administrativa de diligenciar la prueba de descargo," en *La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, 1963, t. 60, n° 2-3, p. 55 y ss.; Corte Suprema de Justicia (Uruguay), GREZZI, 1960, en la revista citada, p. 76 y ss., p. 80.

⁵³ Conf. los autores citados en la nota 49; comp. nuestro *Estudios de derecho administrativo*, p. 103 y ss.

⁵⁴ Ampliar en WILKEY, *op. cit.*, p. 7 y ss.; nuestro *Estudios, op. loc. cit.*

V. Otros principios

18. *Carácter escrito del procedimiento*

El procedimiento administrativo es escrito en la generalidad de los países, aunque hay alguna tendencia a la oralidad en el procedimiento norteamericano: Pero ello se debe a la tendencia general de dicho país por el procedimiento oral, sea él judicial o administrativo.⁵⁵

En el derecho argentino, el procedimiento administrativo es por regla general escrito, aunque excepcionalmente se encuentra la oralidad: Así por ejemplo en el procedimiento administrativo impositivo.⁵⁶

La conveniencia del procedimiento escrito reside fundamentalmente en que hace más difícil ejercer indebidas presiones morales sobre los administrados, y permite una mejor apreciación de los hechos por parte de las instancias superiores, cuando de revisar la legitimidad del acto del inferior se trata; pero tiene en su contra que favorece la tradicional tendencia administrativa a la reserva, en contra del fundamental principio de la publicidad del procedimiento.⁵⁷

19. *Mediación o inmediatez*

En relativa relación con el principio de la oralidad o no del procedimiento, cabe considerar el de la inmediatez. Cuando el procedimiento es oral, parece entonces fundamental la aplicación del principio de la inmediatez,⁵⁸ o sea, que la misma autoridad que debe decidir sea la que dirija el procedimiento y reciba o controle directamente la producción de las pruebas, deposición de los testigos, etc. En cambio, siendo el procedimiento escrito, el principio de la inmediatez pierde importancia en el ámbito administrativo y de allí que la regla general sea la de la mediación: La autoridad decidente, en particular tratándose de las instancias superiores, resuelve sobre la base de hechos cuya producción ha sido controlada por las autoridades inferiores, y no tiene, en consecuencia, un conocimiento directo de las partes ni de los testigos. Pero esto no significa que la autoridad superior decida totalmente de acuerdo al principio de la mediación: En ciertas circunstancias, evidentemente pueden combinarse ambos principios; por ejemplo cuando el administrado en un recurso jerárquico ante la autoridad superior ofrece y produce nuevas pruebas.

Con todo, es de recordar que la organización administrativa, por su naturaleza jerárquica y con tendencia a la centralización, favorece la mediación, ya que casi siempre son las autoridades superiores las que en definitiva van a decidir,⁵⁹ a

⁵⁵ BECKER, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

⁵⁶ Ver FONROUGE, GIULIANI, y BELLO, JUAN E., *Procedimiento impositivo*, Buenos Aires, 1963, pp. 246 y 247.

⁵⁷ BECKER, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁸ BECKER; *op. cit.*, p. 47.

⁵⁹ O pueden determinar la decisión del inferior por medio de instrucciones: BECKER, *op. cit.*, p. 47.

pesar de que el grueso de la prueba debe recibirse en las primeras instancias administrativas.⁶⁰ Nuevamente aquí, la excepción la constituye el procedimiento administrativo impositivo, en el que existe inmediatez.⁶¹

Por supuesto, el principio de la inmediatez o mediación nada tiene que ver con las facultades del órgano decidente, para apreciar la prueba: Se entiende que la *inmediatez* le permite apreciar *mejor* los hechos, pero ello no significa que bajo el principio de la *mediación* el órgano superior esté ligado por la apreciación efectuada por el inferior; el superior siempre puede apreciar los hechos *ex novo*, y darles eventualmente una interpretación distinta de la efectuada por los organismos dependientes.⁶²

20. Rapidez, simplicidad, economía

Por último es de indicar que otros principios secundarios que caracterizan al procedimiento administrativo en su aspecto formal son el de la rapidez, simplicidad y economía procedimentales.⁶³ Ello significa que deben evitarse complicados, costosos o lentos trámites administrativos burocráticos que dificulten el desenvolvimiento del expediente.

Es fundamental destacar que estos principios son secundarios respecto del principio del *informalismo en favor del administrado*, y que deben ser interpretados en forma congruente con él: No podrá, pues, disponerse una aceleración, simplificación o economía procesal que impliquen hacer riguroso el procedimiento, o perjudicar al administrado en su defensa; sólo cuando se han realizado las etapas sustanciales del procedimiento y satisfecho plenamente la defensa del interesado, cabe a la autoridad resolver rápida y simplemente: Pero si los hechos no han sido debidamente aclarados, o no ha habido suficiente oportunidad de defensa, entonces evidentemente estos principios no son de aplicación, y debe procederse cuidadosamente a producir la prueba necesaria, etc.⁶⁴

Esto, como es obvio, constituye una aplicación del principio de que el *informalismo es sólo en beneficio del administrado*, y que la administración no puede desligarse de las formas, en aras de la economía procesal, cuando tales formas están dadas en interés o beneficio del recurrente.

⁶⁰ Tal es al menos lo que indica la sana lógica, según lo hemos entendido en nuestro artículo "La apertura a prueba en el procedimiento administrativo," en la *Rev. D. J. A.* (Montevideo), *cit.*, p. 58 y ss., y en *Revista de Adm. Pública* (Buenos Aires), n° 1, p. 45 y ss.

⁶¹ FONROUGE y BELLO, *op. cit.*, p. 206.

⁶² No debe olvidarse, al respecto, que en el procedimiento administrativo se aplica el principio de la *verdad material* y no el de la verdad formal. Ver *supra*, n° 8.

⁶³ BECKER, *op. cit.*, pp. 58 y 59; ANTONIOLLI, *op. cit.*, p. 224.

⁶⁴ BECKER, *op. cit.*, p. 59.