

## SECCIÓN IV

### **LA PROTECCIÓN DEL ADMINISTRADO**

- CAPÍTULO XII: *La protección administrativa. El procedimiento administrativo*
- CAPÍTULO XIII: *Continuación. Los recursos administrativos*
- CAPÍTULO XIV: *La protección judicial: El derecho procesal administrativo*
- CAPÍTULO XV: *La responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos*



## CAPÍTULO XII

### LA PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### SUMARIO

I. <i>Concepto de procedimiento administrativo</i> .....	XII-1 / 257
1. El proceso: Concepto amplio .....	XII-1 / 257
2. Concepto restringido.....	XII-2 / 258
3. Alcances del problema.....	XII-3 / 259
4. Peligro de la noción amplia.....	XII-3 / 259
5. Derecho procesal administrativo.....	XII-4 / 260
6. El procedimiento administrativo y la función administrativa.....	XII-4 / 260
7. Procedimientos administrativos de órganos judiciales y legislativos.....	XII-5 / 261
8. Definición de procedimiento administrativo.....	XII-6 / 262
II. <i>Principios fundamentales del procedimiento administrativo</i> .....	XII-7 / 263
9. Principio de la legalidad objetiva.....	XII-7 / 263
10. El principio de la legalidad objetiva como criterio de eficiencia administrativa.....	XII-7 / 263
11. Principio de la oficialidad.....	XII-8 / 264
12. Principio del informalismo en favor del administrado. El infor- malismo como arbitrariedad.....	XII-10 / 266
13. El informalismo en favor del administrado .....	XII-11 / 267
14. Aplicación del principio en materia de denominación de los recursos .....	XII-12 / 268
15. Otras aplicaciones del principio.....	XII-13 / 269
16. Conclusión.....	XII-13 / 269
17. Principio del debido proceso (garantía de la defensa) .....	XII-14 / 270
18. Elementos de la garantía de la defensa.....	XII-15 / 271
19. Rapidez, simplicidad, economía .....	XII-16 / 272



## Capítulo XII

### LA PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO<sup>1</sup>

#### I. Concepto de procedimiento administrativo

##### 1. El proceso: Concepto amplio

La idea jurídica de proceso puede ser concebida en sentido amplio, como una secuencia o serie de actos que *se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado*, destacando entonces en el concepto la *unidad* de los actos que constituyen el proceso, y su carácter *teleológico*, es decir que éstos se caracterizan por estar encaminados en su conjunto a un determinado fin.<sup>2</sup>

En este sentido amplio habría *proceso* en cualquier función estatal y podríamos hablar entonces de: 1º) Proceso judicial (civil, penal, comercial, contencioso administrativo); 2º) proceso legislativo (es decir, el conjunto de actos parlamentarios que tienen por fin el dictado de una ley); 3º) proceso administrativo. (El conjunto de actos de la administración que tiene por objeto la emanación de un acto administrativo.)

<sup>1</sup>GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964; del mismo, *Los recursos administrativos*, Madrid, 1960; BECKER, FRANZ, *Das Allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung*, Stuttgart, 1960; BOSCH, JORGE T., *El procedimiento administrativo en los Estados Unidos de América*, Montevideo, 1953; SANDULLI, ALDO M., *Il procedimiento amministrativo*, Milán, 1959; VIVANCOS, EDUARDO, *Comentarios a la ley de procedimiento administrativo*, Barcelona, 1959; nuestro libro *Procedimiento y recursos administrativos*, Buenos Aires, 1964, y la demás bibliografía que allí se indica.

<sup>2</sup>Sobre estos aspectos de la idea de proceso, por otra parte bastante difundidos y generalizados, ver por ejemplo COUTURE, EDUARDO J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, Buenos Aires, 1958, 3ª ed., pp. 121 y 122; aunque es de señalar que este autor, como todos los procesalistas, limita la idea de proceso al proceso judicial. (Tal como lo haremos nosotros aquí.)

En este sentido amplio habría proceso en cualquier función estatal y podríamos hablar entonces de: 1º) Proceso judicial (civil, penal, comercial, contencioso administrativo); 2º) proceso legislativo (es decir, el conjunto de actos parlamentarios que tienen por fin el dictado de una ley); 3º) proceso administrativo. (El conjunto de actos de la Administración que tienen por objeto la emanación de un acto administrativo.)

En este concepto no interesa, pues, quién dicta los actos que integran y resuelven el proceso: Basta que sea “el sujeto activo de la función pública, en cualquiera de sus especies,”<sup>3</sup> pudiéndose definir entonces al proceso como la “Serie o sucesión de actos coordinados que fijan los datos según los cuales ha de ejercerse la función pública, con derecho del sujeto o sujetos pasivos de la misma a participar, con el sujeto activo, en su formación.”<sup>4</sup>

## 2. Concepto restringido

No obstante que se suele usar así el término, este criterio no pareciera ser conveniente. En efecto, razones históricas y políticas han dado a la idea de proceso un significado más alto y valioso que el de mera secuencia de actos estatales destinados a un fin determinado: le han atribuido la característica fundamental de ser una secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia entre partes (litigio) *por parte de una autoridad imparcial e independiente (juez)*, con fuerza de verdad legal. (Autoridad de cosa juzgada.) No importa fundamentalmente, tal vez, que el acto del juez resuelva estrictamente un litigio, o que en cambio se refiera a las materias llamadas de “jurisdicción voluntaria;”<sup>5</sup> pero sí es fundamental que el acto final del proceso sea un acto judicial, es decir, una decisión proveniente de una autoridad imparcial e independiente, “desinteresada”<sup>6</sup> con respecto del proceso.

Aplicar el concepto de *proceso* a todo conjunto de actos dirigidos a la formación o a la aplicación de normas jurídicas (sean éstas jurisdiccionales, administrativas o legislativas) implica quitarle ese carácter fundamental y tradicional de medio o técnica para la administración de *justicia*. Bien es cierto que también la actuación de los órganos administrativos y legislativos está sujeta a ciertos principios constitucionales básicos y también comunes al proceso, y que igualmente tienen en definitiva como criterio rector el de la justicia; pero no por ello puede olvidarse que es precisamente en el proceso judicial donde se hará la determinación definitiva y correctora del derecho y la justicia en un caso concreto, controlando y eventualmente prescindiendo de la actuación y las conclusiones de los órganos legislativos y administrativos. Por esas razones y por la conveniencia de establecer una diferencia terminológica entre el conjunto de actos judiciales que versan

<sup>3</sup> En esta tesitura BALLBÉ, MANUEL, “La esencia del proceso (El proceso y la función administrativa),” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 2ª época, t. XIV, Madrid, 1947, p. 5 y ss., y p. 30.

<sup>4</sup> BALLBÉ, *op. cit.*, pp. 38 y 39. En igual criterio amplio, recientemente, BECKER, FRANZ, *Das Allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung*, Stuttgart, 1960, p. 10 y ss.

<sup>5</sup> Admite la idea de proceso sin litigio, p. ej.: CARNELUTTI, FRANCESCO, *Instituciones del proceso civil*, vol. I, Buenos Aires, 1959, p. 21 y ss., quien distingue el proceso contencioso del proceso voluntario: En este último, el conflicto, si acaso, sería potencial, no actual (p. 26 y ss., 44 y ss.) Una Crítica sistemática hace BECKER, *op. cit.*, pp. 13-16, a este criterio.

<sup>6</sup> CARNELUTTI, *op. cit.*, p. 22.

sobre actos de la administración, creemos preferible mantener la designación de proceso estrictamente para el *proceso judicial*.<sup>7</sup>

### 3. Alcances del problema

Ahora bien, negarle el nombre o carácter de “proceso” al procedimiento administrativo, no puede en modo alguno implicar que por tal circunstancia la administración no habrá de estar sujeta a ninguna regla o principio de derecho en su tramitación.

En efecto, pareciera ser evidente hoy día que ciertos principios generales del derecho y ciertas normas constitucionales consustanciadas con el Estado de Derecho y el sistema republicano de gobierno, no están destinadas a ser aplicadas únicamente en el proceso judicial: También la administración está desde luego sometida a esos principios, y sus procedimientos no estarían menos ligados a ellos por el hecho de que no los cubramos con la calificación de “proceso.”

La terminología en sí carece de importancia: Lo importante es señalar que participando en algo de lo esencial del proceso judicial, en el sentido de afectar los derechos de un individuo, le son de aplicación los mismos principios y las mismas garantías que están destinadas a la protección formal de esos derechos en el proceso judicial. De allí entonces que rechazar la calificación de “proceso” no implica en absoluto desechar la aplicación analógica, en la medida de lo compatible, de todos los principios procesales;<sup>8</sup> ni tampoco dejar de sustentar la aspiración de que el procedimiento administrativo sea objeto de regulación jurídica expresa y formal para la administración, que encauce su trámite y determine con precisión los derechos de los individuos durante la evolución del procedimiento.

### 4. Peligro de la noción amplia

Por otra parte, la tesis amplia acerca de la noción de proceso es peligrosa, pues siendo “proceso” sinónimo usual de “juicio,” podría llegar a entenderse, como alguna vez se ha sugerido, que no hay violación de la defensa en juicio si los derechos de un individuo son definitivamente resueltos por la administración, siempre que ésta haya oído al interesado. Pero, por supuesto, defensa en juicio es algo más que oír al interesado; *es también que haya un juzgador imparcial e*

<sup>7</sup> Es en general la orientación de los procesalistas, y también la doctrina dominante entre los administrativistas: Así GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, *Derecho procesal administrativo*, t. 1, Madrid, 1955, p. 45 y ss.; NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho procesal administrativo*, México, 1959, p. 70 y ss., 75 y 76; BETTERMANN, KARL AUGUST, “Das Verwaltungsverfahren,” en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 17, Berlín, 1959, p. 118 y ss.; ULE, CARL HERMANO, *Verwaltungsprozessrecht*, Munich y Berlín, 1961, 2ª ed., p. 14 y ss.

<sup>8</sup> Conf. LINARES, JUAN FRANCISCO, “Efectos suspensivos de los recursos ante la administración,” en *LL*, 85: 906 y 907; LANGROD, GEORGES, “El procedimiento administrativo no contencioso,” en *LL*, 106: 1124 y ss., 1128 y sus referencias. Comparar SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE, *Tratado de derecho administrativo*, t. 1, Montevideo, 1953, p. 463.

*independiente*, cualidades éstas que en ningún caso puede reunir plenamente la administración. Por esta razón también es conveniente reservar el concepto de proceso y por ende de juicio para el proceso o juicio estrictamente *judicial*, evitando con esta terminología posibles confusiones como las que se acaban de recordar.<sup>9</sup>

### 5. Derecho procesal administrativo

Se sigue de lo anterior que al hablar de *derecho procesal* nos estaremos refiriendo únicamente a las ramas de la ciencia del derecho que estudian las normas que rigen los distintos procesos *judiciales*: Civil, comercial, penal, “contencioso-administrativo.”

Respecto al último, es de destacar que modernamente se ha simplificado la denominación, y en lugar de hablarse de proceso *contencioso administrativo* (o sea, contiendas ante la justicia de un particular contra la administración), se prefiere designarlo simplemente como *proceso administrativo*, el cual será estudiada entonces por el *derecho procesal administrativo*.<sup>10</sup>

En tal terminología, por lo tanto, el *derecho procesal* administrativo se refiere sólo a los *procesos judiciales contra la administración*, y no abarca el estudio del procedimiento administrativo en que se desenvuelve la función administrativa.

### 6. El procedimiento administrativo y la función administrativa

En consecuencia, la serie o secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad principalmente de los organismos administrativos (no, pues, en principio, de los judiciales) no se denominará ya “proceso administrativo” sino “procedimiento administrativo,”<sup>11</sup> no formará parte del “*derecho procesal* administrativo,” sino del derecho administrativo. Ahora bien, toda actividad estatal de tipo administrativo se manifestará a través del procedimiento administrativo, y por ello existe una coincidencia entre el concepto de función administrativa y el de procedimiento administrativo.

De acuerdo al concepto que expusiéramos en el capítulo II, función administrativa es “toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccional, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales.”

Es decir,

<sup>9</sup> Conf, en sentirlo similar FIORINI, BARTOLOMÉ, *Recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1963, p. 18, y nuestra *Introducción al derecho administrativo*, *op. cit.*, p. 101 y ss., donde desarrollamos más ampliamente el punto.

<sup>10</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 105 y ss.; ULE, *op. cit.*, p. 14 y ss.; PETTERMANN, *op. cit.*, p. 119; comparar SAYAGUÉS LASO, *op. cit.*, pp. 463 y 464.

<sup>11</sup> Ampliar en nuestro libro *Procedimiento...*, *op. cit.*, p. 7 y ss., e *infra*, cap. XIV.



a) *los órganos administrativos* no realizan sino función administrativa, siendo impropio y antijurídico pretender reconocerles función jurisdiccional o legislativa; por lo tanto, los procedimientos de los órganos administrativos constituyen “procedimientos administrativos,”<sup>12</sup> sea que se trate de órganos de la administración central, o de organismos descentralizados del Estado (entes autárquicos, etc.);

b) *los órganos judiciales* realizan sólo su propia función, la jurisdiccional, y la función administrativa; no les corresponde el ejercicio de la función legislativa. En cuanto al criterio de distinción entre su función específica —la jurisdiccional— y la administrativa, él es negativo: Toda la actividad de los órganos judiciales que no sea materialmente jurisdiccional,<sup>13</sup> será administrativa; en esa medida, pues, los órganos judiciales realizarán excepcionalmente procedimientos administrativos.

e) *Los órganos legislativos*, similarmente, no realizan función jurisdiccional,<sup>14</sup> sino sólo la suya propia —legislativa— y además la administrativa; toda la actividad del Congreso, que no sea producción de leyes, constituirá pues un procedimiento administrativo.

### 7. *Procedimientos administrativos de órganos judiciales y legislativos*

De esto se advierte que existen procedimientos administrativos no sólo dentro del ámbito de actuación de los órganos administrativos (centralizados o descentralizados: *Entes autárquicos, empresas del Estado*,<sup>15</sup> entes federales o interprovinciales,<sup>16</sup> etc.), sino también de los órganos jurisdiccionales y legislativos. En estos dos últimos casos, se trata en general de todo lo que se refiere a la organización interna y medios materiales y personales de los respectivos organismos. Así, en la justicia y el Congreso, todo lo referente al personal administrativo, y sus relaciones entre sí y con sus superiores (nombramiento, remoción, deber de obediencia, sanciones disciplinarias, recursos, etc.); lo referente a las contrataciones efectuadas (compras de los diferentes elementos necesarios —muebles, libros, papeles—; contratos de obra pública para la construcción o refacción de sus edificios; contratos de edición de libros, de encuadernación; concesiones de servicios de cafetería, etc.), y en general a la disposición de los respectivos fondos públicos (inversiones, gastos, patrimonio; contralor de la inversión, etc.), etc., *pertenece al ejercicio de funciones administrativas y se desenvuelve por lo*

<sup>12</sup> Conf. BETTERMANN, *op. cit.*, p. 118.

<sup>13</sup> Excluimos también la “jurisdicción voluntaria” de los jueces, a la que no consideramos “función administrativa” y que por ende no implica un procedimiento administrativo. Ver *El acto administrativo*, p. 55 y ss., donde seguimos parcialmente a GARRIDO FALLA, FERNANDO, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Madrid, 1961, p. 26 y ss., 356 y ss.

<sup>14</sup> Salvo tal vez la posible excepción del juicio político. Ver nuestra. *Introducción al derecho administrativo*, *op. cit.*, p. 96.

<sup>15</sup> Ver nuestro trabajo *Empresas del Estado*, *op. cit.*, pp. 92 y 93.

<sup>16</sup> Ver *op. cit.*, pp. 119-140.

*tanto a través de procedimientos administrativos, terminando en el dictado de actos administrativos.*

Desde luego, tanto los jueces como el Congreso tienen una cierta separación respecto al Poder Ejecutivo en todo lo que respecta a sus propias actividades administrativas. Si bien puede haber ciertos puntos de contacto, en general se trata de jerarquías diferenciadas, y en consecuencia, los decretos del Poder Ejecutivo reglamentando el procedimiento administrativo no son en principio aplicables sino al procedimiento de los propios órganos administrativos de él dependientes (en la administración nacional centralizada o descentralizada), pero no a los que dependen exclusivamente de los otros poderes. Con todo, los principios fundamentales a aplicarse son los mismos, y entendemos por lo demás que en ausencia de normas específicas para el procedimiento administrativo de los órganos judiciales y legislativos, le son de aplicación analógica las existentes para el procedimiento administrativo de los órganos dependientes del Poder Ejecutivo.

#### 8. *Definición de procedimiento administrativo*<sup>17</sup>

Definimos al procedimiento administrativo como 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 del interesado (que puede ser un particular, un funcionario o una autoridad pública) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa, y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la participación e intervención de dichos interesados.

Estudia en particular la defensa de los interesados, y como lógica consecuencia de ello la impugnación de los actos y procedimientos administrativos por parte de éstos; se ocupa pues de los recursos, reclamaciones y denuncias administrativas: Sus condiciones formales de procedencia, el trámite que debe dárseles, los problemas que su tramitación puede originar y cómo y por quién deben ser resueltos; pero no estudia cómo deben ser resueltos los problemas de fondo que dichos recursos, etc, puedan plantear, salvo que estén íntimamente ligados a un problema procedimental.

<sup>17</sup> Ampliar en nuestro libro *Procedimiento y recursos administrativos, op. cit.*, cap. I., p. 17 y ss.

*II. Principios fundamentales  
del procedimiento administrativo*

*9. Principio de la legalidad objetiva*

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;”<sup>18</sup> por ello es que hay un cierto interés público en su sustanciación.<sup>19</sup>

En virtud de este principio se explica, como veremos, que el procedimiento tenga carácter instructorio, y que la autoridad pueda proceder de oficio;<sup>20</sup> que prive en él el principio de la verdad material, por oposición a la verdad formal; que exista amplitud para considerar bien interpuestos 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,<sup>21</sup> y que incluso el fallecimiento del recurrente no varíe tal conclusión.<sup>22</sup>

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

De este mismo principio general surge la necesidad de conferir 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 efectividad 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 eje-

<sup>18</sup> HEREDIA, HORACIO H., “Los medios administrativos para la protección de los administrados,” en *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, año 1945, n° 2, p. 251 y ss., y 254.

<sup>19</sup> HEREDIA, *op. cit.*, pp. 254 y 255.

<sup>20</sup> HEREDIA, *op. loc. cit.*; ampliar *infra*, n° 3 y ss.

<sup>21</sup> HEREDIA, *op. cit.*, pp. 276-278.

<sup>22</sup> HEREDIA, *op. cit.*, p. 255; D’ALESSIO, FRANCESCO, *Instituzioni di diritto amministrativo italiano*, t. II, Turín, 1934, p. 321.

cución diaria. Como señala HAMSON,<sup>23</sup> “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.”<sup>24</sup> “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.”<sup>25</sup>

“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 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.”<sup>26</sup>

## 11. Principio de la oficialidad

### 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.<sup>27</sup> Ello es así porque

<sup>23</sup> 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 administrador, Buenos Aires, 1959, pp. 21 y 22.

<sup>24</sup> HAMSON, *op. cit.*, p. 22.

<sup>25</sup> HAMSON, *op. loc. cit.*

<sup>26</sup> HAMSON, *op. cit.*, pp. 22 y 23; el primer subrayado es nuestro.

<sup>27</sup> 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.;

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.

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,<sup>28</sup> aunque luego de ese acto del particular retoma su aplicación el principio de la impulsión de oficio.<sup>29</sup>

### 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.<sup>30</sup>

### 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.<sup>31</sup> Por ejemplo, hechos o pruebas que sean de público conocimiento, 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.<sup>32</sup>

VIVANCOS, EDUARDO, *Comentarios a la ley de procedimiento administrativo*, Barcelona, 1959, p. 135 y ss.; HEREDIA, *op. cit.*, p. 276; doctrina uniforme.

<sup>28</sup> BECKER, *op. cit.*, p. 42.

<sup>29</sup> BECKER, *op. loc. cit.*; ANTONIOLLI, WALTER, *Allgemeines Verwaltungswcht*, Viena, 1954, p. 223.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> BECKER, *op. cit.*, p. 44; ANTONIOLLI, *op. cit.*, p. 224.

<sup>32</sup> Ver nuestro trabajo *El acto administrativo*, Buenos Aires, 1963, pp. 136-138.

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 civil puede ser obligatorio para el juez,<sup>33</sup> no resulta igualmente obligatorio para el administrador, que está obligado a comprobar la autenticidad de los hechos;<sup>34</sup> 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.

### 12. Principio del informalismo en favor del administrado. 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.<sup>35</sup>

Evidentemente, esa es una concepción que, de ser exacta, debiera llevarnos al más vehemente repudio del informalismo del procedimiento; sin embargo, ésta

<sup>33</sup> 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.”

<sup>34</sup> BECKER, *op. cit.*, p. 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.

<sup>35</sup> BECKER, *op. cit.*, p. 7; DUEZ, PAUL y DEBEYRE, CUY, *Traite 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.

es sólo *una* de las formas de entender el principio del informalismo y, por ende, de aplicarlo.<sup>36</sup>

### 13. *El informalismo en favor del administrado*

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*,”<sup>37</sup> 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.”<sup>38</sup>

En verdad, este criterio ha existido y existe, en mayor o menor medida, en otros países,<sup>39</sup> pero el mérito del derecho español y argentino reside en haberlo erigido en principio fundamental del procedimiento administrativo.

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, implicará hacer perder a esa gran mayoría de administrados toda posibilidad seria de recurrir administrativamente, por cuanto pocas veces podrían presentar sus reclama-

<sup>36</sup> Ampliar en resto libro Procedimiento..., *op. cit.*, p. 32.

<sup>37</sup> PERA VERDAGUER, FRANCISCO, *Jurisprudencia administrativa y fiscal*, Barcelona, 1960, p. 19.

<sup>38</sup> GARRIDO FALLA, FERNANDO, *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956, p. 294.

<sup>39</sup> 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.

ciones en un todo de acuerdo con las prescripciones positivas. Tal vez en países de cultura más evolucionada pueda ser viable un procedimiento administrativo formal, como el judicial, pero por lo que respecta al derecho argentino la respuesta parece ser negativa: Formalizar en extremo el procedimiento significaría desprover 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.<sup>40</sup>

#### 14. *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.”<sup>41</sup>

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 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 substancialmente reúna las condiciones que para el mismo son exigidas reglamentariamente.”<sup>42</sup> O sea que los escritos se deben interpretar “no de acuerdo a la letra sino a la intención del recurrente.”<sup>43</sup>

<sup>40</sup> 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, art. 30, 47, 54, 55, 60 y 7, en nuestro libro *Procedimiento...*, op. cit., cap. XII.

<sup>41</sup> *Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación*, 39: 115 y 119 (el subrayado es nuestro); posteriormente, entre otros: 62: 112; 64: 208; 66: 225; 70: 210.

<sup>42</sup> *Dictámenes*, 67: 95; en igual sentido, 59: 156; 60: 112; 73: 86; 83: 72, etc.

<sup>43</sup> *Dictámenes*, 73: 86, 210 y 225, y los citados en la nota precedente.



### 15. *Otras aplicaciones del principio*

Se ha hablado de “...el derecho (que a la vez es un deber) de la administración de corregir evidentes equivocaciones de los administrados,”<sup>44</sup> no sólo cuando de la calificación errónea del recurso se trata (o aún 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.”<sup>45</sup>

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,<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup>

### 16. *Conclusión*

De todo ello 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.

<sup>44</sup> *Dictámenes*, 70: 162; el subrayado es nuestro.

<sup>45</sup> *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.

<sup>46</sup> *Dictámenes*, 73: 69; 66: 210; 64: 176; 60: 34, etc.

<sup>47</sup> *Dictámenes*, 66: 225.

<sup>48</sup> *Dictámenes*, 59: 430; 71: 137 bis; 75: 22, etc.

### 17. Principio del debido proceso (garantía de la defensa)

El principio constitucional de la defensa en juicio, o del debido proceso, es por supuesto aplicable en el procedimiento administrativo.<sup>49</sup> Ello se explica, según ya dijimos, por el carácter fundamentalmente axiológico que la Constitución da a este principio,<sup>50</sup> 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.”<sup>51</sup> 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.”<sup>52</sup>

El reconocimiento práctico en el procedimiento administrativo de la garantía del artículo 18 de la Constitución surge de la jurisprudencia de la Corte Suprema<sup>53</sup> 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 2º<sup>54</sup>...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 término indispensable. De este modo el orden de los procedimientos sería el si-

<sup>49</sup> WADE, H. W. R., *Administrative Law*, Oxford, 1961, p. 141 y ss.; SCHWARTZ, BERNARD, *Le droit administratif américain*, París, 1952, p. 105 y ss.; BECKER, *op. cit.*, p. 49 y ss.; HUBER, ERNEST 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, 1951, p. 129 y ss., 137 y ss.; CAIO TACITO, *O abuso de poder administrativo no Brasil*, Río de Janeiro, 1959, p. 87; FRAGA, CABINO, *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 ROLDÁN (Guatemala, doc. de trabajo n° 6, p. 1 y ss.); JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA (Venezuela, d. t. n° 8, p. 2); CAIO TACITO (Brasil, d. t. n° 9, p. 32), RAFAEL BIELSA (Argentina, d. t. n° 10, pp. 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. 4-7.) La doctrina es en este aspecto unánime.

<sup>50</sup> Ver nuestra *Introducción al derecho administrativo*, pp. 176-178.

<sup>51</sup> WADE, *op. cit.*, p. 141 y ss.; ver también Real, *op. loc. cit.*

<sup>52</sup> WADE, *op. cit.*, p. 141.

<sup>53</sup> Ver los casos que reseñamos y comentamos en nuestro *Estudios de derecho administrativo*, Buenos Aires, 1963, p. 89 y ss.

<sup>54</sup> Se refiere a una norma de la reglamentación existente para una organismo administrativo, la Superintendencia de Seguros.

guiente: 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 tanto antigüedad como el hombre, a estar a lo que expresó en 1724 una corte inglesa en el famoso caso del Dr. 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 y PHILLIPS, *Constitutional Law*, London, 1946, 3ª ed., p. 276.) El comité designado por el Lord Canciller de Inglaterra para estudiar la extensión de los poderes ministeriales, el emitir su informe en 1932, sostuvo de acuerdo, con la jurisprudencia de la Cámaras de los Lores, el más alto Tribunal de aquél 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, p. 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, R. *Procedural Due Process in Federal Administrative Law*, en *New York University Law Review*, t. 25, p. 252 y ss.) Igual ocurre entre nosotros en virtud de lo dispuesto por el art. 29 —antes 18—<sup>55</sup> de la Constitución Nacional y de la jurisprudencia que lo ha interpretado.”<sup>56</sup>

### 18. 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*.<sup>57</sup>

b) *oportunidad de expresar sus razones antes de la emisión del acto administrativo*,<sup>58</sup> y desde luego también después;

<sup>55</sup> Luego de la derogación de la reforma de 1949, se trata nuevamente del artículo 18 de la Constitución.

<sup>56</sup> *Dictámenes*, 39: 271 y 275; doctrina administrativa uniforme.

<sup>57</sup> 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., 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.

<sup>58</sup> WILLOUGHBY, *op. cit.*, pp. 1732-1733; 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. 1127-1128; FRAGA, *op. cit.*, pp. 146-147; y también

c) *consideración expresa de sus argumentos y de las cuestiones propuestas*, en cuanto sean conducentes a la solución del caso;<sup>59</sup>

d) *obligación de decidir expresamente las peticiones* y como corolario de c):

e) *Obligación de fundar las decisiones*, analizando los puntos propuestos por las partes;<sup>60</sup>

f) *derecho a hacerse patrocinar por letrado*,<sup>61</sup> teniendo su asistencia e intervención en todo momento.

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*,<sup>62</sup> aunque deba producirla la propia administración (informes, etc.);

b) *que la producción de la prueba sea efectuada antes de que se adopte decisión alguna sobre el fondo de la cuestión*;<sup>63</sup>

c) *derecho a controlar la producción de la prueba hecha por la administración*, sea ella pericial o testimonial.<sup>64</sup>

### 19. 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.<sup>65</sup> Ello significa que deben evitarse compli-

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.

<sup>59</sup> Esto se desprende del principio de la razonabilidad de los actos administrativos, que la Corte Suprema 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.

<sup>60</sup> 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. 93-94.

<sup>61</sup> Ampliar en nuestro libro *Procedimiento y recursos administrativos, op. cit.*, pp. 74-75.

<sup>62</sup> 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.; Suprema Corte de Justicia (Uruguay), GREZZI, 1960, en la revista citada, p. 76 y ss., p. 80; nuestro libro *Procedimiento y recursos administrativos, op. cit.*, p. 137 y ss.; *Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación*, 94: 264.

<sup>63</sup> Confr. los autores citados en la nota 57; comp. nuestro *Estudios de derecho administrativo*, p. 103 y ss. Ampliar en nuestro libro *Procedimiento y recursos administrativos, op. cit.*, p. 131 y ss.

<sup>64</sup> Ampliar en WILKEY, *op. cit.*, p. 7 y ss.; nuestro *Estudios, op. loc. cit.*

<sup>65</sup> BECKER, *op. cit.*, pp. 58-59; ANTONIOLLI, *op. cit.*, p. 224.

cados, costosos o lentos trámites administrativos burocráticos que dificultan 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.<sup>66</sup>

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.

### Sinopsis

1. En concepto amplio, *proceso* es una serie o secuencia de actos estatales (sea judiciales, legislativos o administrativos) que se desenvuelven progresivamente con el objeto de llegar a un acto determinado. Es un concepto teleológico, que abarca la actividad de los tres poderes del Estado.

2. En sentido restringido, “proceso” se refiere sólo a aquella serie de actos realizada por el Poder Judicial, es decir, por órganos imparciales (desinteresados, ajenos a la contienda) e independientes. (No sujetos a órdenes o instrucciones.)

3/4. La noción restringida es preferible, pues da al término su significado más valioso de medio de protección de los derechos individuales, y destaca que esto sólo se logra si el interesado tiene oportunidad de ser oído por un juzgador imparcial e independiente.

5. El proceso (judicial, pues) referido a materia administrativa (es decir, a contiendas entre particulares y la administración pública) es estudiado por el “derecho procesal administrativo.”

6. La serie de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad administrativa no se llama “proceso administrativo” sino “procedimiento administrativo” y es estudiada por el derecho administrativo.

7. Habrá procedimiento administrativo:

<sup>66</sup> BECKER, *op. cit.*, p. 59.

- a) En *toda* la actividad del Poder Administrador, sea central o descentralizado;
- b) en la actividad del Poder Judicial que no sea específicamente jurisdiccional;
- c) en la actividad del Poder Legislativo que no sea específicamente legislativa.

8. El procedimiento administrativo es 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.

9. El procedimiento administrativo tiende a la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo.

10. Un procedimiento que permita reclamar adecuadamente es necesario a fin de asegurar la *legalidad objetiva* de la administración no sólo en los Estados respetuosos de los derechos individuales sino también en los Estados totalitarios.

11. En el procedimiento administrativo impera el principio de la oficialidad, manifestado a través de la impulsión de oficio, y la preeminencia del principio de la *verdad material* (la real) por sobre el principio de la verdad formal. (La probada en el expediente.)

12/16. El procedimiento es *informal*, pero no en favor de la administración, sino sólo del administrado, y así por ejemplo si éste se equivoca en la denominación de sus recursos, la administración debe darles el carácter que legalmente les corresponda.

17/18. En el procedimiento administrativo debe darse adecuada *oportunidad de defensa* al interesado, lo que comprende 1º) el derecho a ser oído, que a su vez abarca: a) Conocer las actuaciones, b) poder expresar sus razones antes del dictado del acto que lo afecta, c) que sus argumentos sean considerados expresamente, d) que sus reclamos sean decididos expresamente y e) fundadamente, y f) que se pueda hacer asistir por letrado; 2º) derecho a *ofrecer y producir* su prueba de descargo, lo que incluye: a) Que toda prueba razonable sea producida, b) que la producción de la prueba se efectúe antes de adoptarse una decisión, c) que se pueda controlar la producción de la prueba.

19. El procedimiento debe también atender a los principios de *rapidez, simplicidad y economía*, en tanto no impliquen un desconocimiento de los principios superiores del debido proceso: Audiencia del interesado, informalismo en favor del administrado, etc.