



Una revitalización del procedimiento administrativo en las relaciones interjurisdiccionales¹

Por Luis Eduardo Rey Vázquez²

I. Planteo

A partir del trabajo del Profesor Javier Barnés donde da cuenta de una progresión generacional del procedimiento administrativo³, ubicando en la primera etapa al procedimiento administrativo tradicional y, en la última, que se da en el marco del denominado Derecho Administrativo Global⁴, procuraré rescatar aquí el rol – predicado del administrado - de colaborador⁵ en la elaboración de la decisión administrativa, y en base a dicho postulado, mostrar que aquél cobra mayor gravitación en un país federal como el argentino, donde en el marco de las relaciones interjurisdiccionales (o interadministrativas) encuentra – y debió encontrar desde siempre – lo que el profesor Barnés denomina “procedimientos de tercera generación”, signado

1 Texto de la ponencia presentada en el Panel Nro. 1: “Nuevos paradigmas de procedimientos administrativos”. 1º Núcleo temático: Innovación y reforma del procedimiento administrativo.

2 Abogado, Escribano, Especialista en Derecho Administrativo, U.N.N.E. Doctor en Derecho, U.N.N.E. Ministro del Superior Tribunal de Justicia de la Prov. de Corrientes.

3 Barnes, Javier, “*Tres generaciones del procedimiento administrativo*”, en Revista de la Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Perú, N°67 (2011), p. 77-108; ver también “*La transformación del procedimiento administrativo*”, Revista Argentina de la Administración Pública N° 383, pp. 33-76, y BARNÉS, Javier (Editor), *La Transformación del Procedimiento Administrativo*, Law Press, Derecho Global, Sevilla, 1ª. Edición 2008, Edición Bilingüe Inglés-Español.

4 Por ejemplo, ver Kingsbury, Benedict y Stewart, Richard B. (Directores), *El nuevo Derecho Administrativo Global en América Latina, Desafíos para las inversiones extranjeras, la regulación nacional y el financiamiento para el desarrollo*, Ediciones Rap, Buenos Aires, 2009; Meilán Gil, José Luis, *Una aproximación al Derecho Administrativo Global*, Global Law Press, Derecho Global, Sevilla, 1ª. Edición, 2011, entre muchos otros.

5 Así en la causa “Actuar Agrupación Consultores Técnicos Universitarios Argentinos S.A. y otros v. Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado” del 18/07/2002 (Fallos 325:1787), Considerando 10º in fine, sostuvo la CSJN que: “... Como contrapartida, el contratista debe comportarse con diligencia, prudencia y buena fe, habida cuenta de su condición de colaborador de la administración en la realización de un fin público...”.

En la doctrina, puede citarse el artículo de TAWIL, Guido S., “*El principio de colaboración y su importancia en el procedimiento administrativo*”, LA LEYLEY 1985-E, 952; AR/DOC/18536/2001.

Asimismo, me he ocupado del tópico en el trabajo “*El ciudadano colaborador en contratación administrativa argentina*”, comunicación presentada en las IX Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano celebradas en A Coruña, celebradas los días 14 al 18 de marzo de 2016 en Pazo de Mariñán, disponible en https://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2016/03/luis_eduardo_rey_vazquez.pdf.

por la necesidad de articular entre los diferentes niveles gubernamentales las políticas públicas diseñadas para satisfacer el interés general de las personas.

II. Análisis

A. Respecto al primer aspecto, es decir, en supuestos de relaciones jurídicas entre particulares y el Estado, la Corte Suprema Nacional sostuvo oportunamente, enarbolando siquiera de manera implícita el principio de colaboración, que aun cuando no fuese exigible el procedimiento de reclamo administrativo previo, la circunstancia que el particular escogiese intentar una solución en sede administrativa no podía desmejorar su situación procesal de cara al proceso judicial posterior (en caso de no hallarla en aquél).

Expresó el Alto Tribunal que: “La circunstancia de haber intentado el actor la satisfacción de su reclamo en sede administrativa, aunque no estaba obligado a hacerlo para habilitar la instancia judicial, no puede, de ninguna manera, desmejorar su situación procesal ni coartarle su acceso a la jurisdicción”⁶.

Tal temperamento es consecuente con la garantía de tutela administrativa - y judicial - efectiva, conforme fuera reconocida por la Corte Suprema al expresar que “... la garantía a la tutela administrativa y judicial efectiva, que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia -y ante las autoridades administrativas competentes- y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso -o procedimiento- conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia -o decisión fundada...”⁷.

Es decir, en el contexto del procedimiento administrativo de primera generación, donde el particular adquiere el rol de colaborador, jamás podría gravitar negativamente el hecho de que hubiese apostado al procedimiento administrativo para intentar una solución de su pretensión en sede administrativa⁸ (aun cuando culmine no hallándola y debiendo acudir a la justicia).

La cuestión se ha reeditado recientemente en ocasión donde el Máximo Tribunal Nacional se pronunció robusteciendo el principio “in dubio pro actione”⁹, al dejar sin efecto una sentencia de la SCJ de Mendoza que admitió la excepción de caducidad de la acción tendiente a que se declare la nulidad del decreto provincial que dispuso la caducidad de la concesión del servicio público de transporte de pasajeros de media y larga distancia por presuntas infracciones.

En efecto, la sentencia revocada había rechazado la demanda con fundamento en que el

6 CSJN, 30/03/1989, “Elverdin, Jorge Julio v. UNLP. s/ ordinario”, Fallos 312:417.

7 CSJN, 14/10/2004. A. 937. XXXVI. “Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER - dto. 310/98 s/ amparo LeyLey 16.986”, Fallos 327:4185.

8 En punto a la exigencia del reclamo administrativo previo, se ha señalado que su finalidad es la de “... producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, dando a la Administración la posibilidad de revisar el caso, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado” (CSJN, “Gasparri y Cía. S.A.”, 13/07/1991, “Fallos”, 314:725, consid. 7°; criterio reiterado en CSJN, 04/08/2009. E. 50. XLIII. R.O. “E.D.E.M.S.A. c/ E.N.A. y M.E.O.S.P.N. s/ cobro de pesos”, Fallos 332:1629).

9 CSJN, 18/10/2016, “Transportes Uspallata S.R. L. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza si acción procesal administrativa”, CSJ 5887/2014/RHl. Remitiéndose al Dictamen de la Procuradora Fiscal Dra. Laura Monti.

recurso de revocatoria interpuesto por la actora contra el acto impugnado resultaba innecesario y que debió cuestionarlo en sede judicial dentro del plazo de caducidad de treinta días del artículo 20, Ley 3918 de Mendoza.

El caso se asemeja al anterior, pues en ambos procesos, se descalificó la interpretación que partió de la premisa que al no ser necesario el reclamo o el recurso (lo que en todo caso hubiese habilitado al particular a acudir directamente al proceso judicial), resultaban estériles las presentaciones efectuadas en sede administrativa, dentro de los plazos, tendientes a obtener una solución en esta última sede, brindando asimismo la oportunidad de revisar su accionar al órgano estatal.

La Corte Nacional sostuvo que no asignarle gravitación al recurso administrativo interpuesto, constituye una decisión de injustificado rigor formal y comporta una exégesis de las reglas aplicables contraria a las garantías de debido proceso y al principio in dubio pro actione rector en la materia que vulnera la garantía constitucional de defensa en juicio (artículo 18, Constitución Nacional)¹⁰.

Resulta destacable cuando a partir de la no exigibilidad en el caso del recurso de revocatoria, sostiene que "...De ello no es posible deducir que en la hipótesis contraria -con participación del interesado en el expediente administrativo, como ocurriría en el sub lite a criterio del tribunal- se encuentre cercenado el derecho a interponer el recurso previsto por los arts. 177 y 178, pues dicha postura no permite la revisión del acto por parte de la máxima autoridad ni favorece la continuidad de la acción".

Es que la solución contraria supone una suerte de subestimación del procedimiento administrativo como carril idóneo para hallar una respuesta a los conflictos del Estado con los particulares.

B. Respecto a las relaciones entre entes públicos estatales, sean interjurisdiccionales o incluso las interadministrativas, constituye un dato relevante la ausencia de poderes exorbitantes entre los sujetos públicos que componen dichas relaciones, en nuestro caso, entre Nación y Provincias como integrantes del Estado Federal¹¹.

Al respecto, se ha dicho que "... en las relaciones interjurisdiccionales, por estar insertas dentro del sistema federal, basado a su vez en el principio de coordinación, no existe gradación subjetiva, esto es, no existe jerarquía entre los sujetos, sino gradación o jerarquización de las materias que las motivan... en las relaciones interjurisdiccionales los sujetos no gozan de prerrogativas como las que se dan en el seno de la propia organización administrativa..."¹².

Respecto al concepto de "Relación jurídica interadministrativa", comprensivo – siguiendo la opinión de Cassagne – de las relaciones que vinculan al Estado Nacional y a las Provincias,

10 Calificó de desprolija la conducta de la Administración por irregularidades en las notificaciones, al igual que al no haberse cerciorado respecto de la personería del supuesto representante de la empresa. También le enrostró haber incurrido en una interpretación del artículo 178, Ley N° 3909 de Mendoza que restringe claramente el acceso a la jurisdicción y no se compadece con su texto expreso, el cual se limita a establecer que si el recurso es deducido por quien resulta afectado a raíz de un procedimiento en el que no intervino o contra una declaración dictada de oficio, el interesado puede ofrecer prueba y añade que, en estos supuestos, si la declaración impugnada emana del gobernador la decisión que recaiga en el recurso de revocatoria es definitiva y causa estado.

11 Aunque también predicables de las relaciones entre Provincias y Municipios, y de éstos entre sí.

12 Castello, Juan David Antonio, *Principios de las relaciones interjurisdiccionales. Relaciones entre la Nación, las Provincias y los Municipios*, Mave Editora, Corrientes, 2011, p. 110.

sostuvo la Procuración del Tesoro de la Nación (en adelante PTN) que “...es aquélla que vincula a dos o más personas públicas estatales ya sea que se trate del Estado en sentido lato (Nación o provincias), o de cualquiera de las personas jurídicas públicas estatales que constituyen entidades descentralizadas, poseedoras de personalidad jurídica propia”, agregando que: “El obrar de las entidades estatales reposa sobre un esquema de coordinación propedéutico a la adecuada gestión del bien común y no de subordinación, como acontece en el supuesto de la relación que se verifica entre la Administración y los particulares administrados o contribuyentes. En las relaciones entre personas estatales que coinciden en el ejercicio del poder político administrativo como en la finalidad de bien común perseguida, el poder como capacidad no puede ser desplegado, pierde razón de ser: su ejercicio no resulta necesario; ni se da tampoco el fundamento de sujeción que lo posibilita”¹³.

De allí que no resulten aplicables, en el marco de estas relaciones, las prerrogativas que componen el denominado “régimen exorbitante” del Derecho Privado que conforma el Derecho Administrativo, entre las que se encuentran las que imponen a los particulares que se relacionan con el Estado – en cualquiera de sus niveles – la exigencia de agotar la vía administrativa y la sujeción a los plazos fatales de caducidad¹⁴.

Así lo interpretó la PTN¹⁵ en ocasión de incoar la provincia de Corrientes un Recurso Jerárquico contra una Resolución de la Resolución N° 1.238 del 24-08-2011 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

En dicho Asesoramiento, sostuvo la PTN que “... pueden ser parte de un procedimiento administrativo, y recurrir los actos que en su marco se dicten, las personas físicas o jurídicas, públicas (con excepción de las mencionadas en el segundo párrafo del citado artículo 74) o privadas, que aleguen o invoquen la titularidad de un derecho subjetivo o interés legítimo... las provincias son entidades autónomas reconocidas por la Constitución Nacional y, en tal sentido, personas públicas con capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones y, por lo tanto, invocar a su favor la existencia de derechos subjetivos o intereses legítimos afectados. Por tal razón..., no existe óbice para que una provincia sea parte a los fines de interponer recursos en sede administrativa (v. Dictámenes 192:101)...”.

Agregó que “... no debe olvidarse que si bien el recurrente es quien promueve el recurso, el mismo no es técnicamente una ‘parte contraria’ sino un ‘colaborador’ de la función administrativa que ayuda a la Administración a imponer la legitimidad propia del Estado de Derecho, por lo que no parece razonable negarle a las provincias la posibilidad de asumir ese rol de parte-colaborador del Estado Nacional en un procedimiento administrativo que pueda afectarlas en

13 Dict. N° 194/04, 05/05/2004. Expte. N° 19.960-953-02-2/04. Ministerio de Economía -Administración Federal de Ingresos Públicos-. (Dictámenes 249:342). Por idénticos fundamentos, se ha sostenido que: “La improcedencia de la aplicación de multas entre entidades estatales, sean éstas de naturaleza penal o administrativa, encuentra sustento en que resulta lógicamente inadmisibles concebir la existencia de prerrogativas exorbitantes de poder público entre dos personas que integran la Administración Pública Nacional” (conf. Dict. 237:358, 476).

14 Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que: “... *los plazos de caducidad previstos en el artículo 25 de la Ley N° 19.549 constituyen una prerrogativa procesal propia de la Administración pública --consecuencia, a su vez, del denominado “régimen exorbitante del derecho privado” (Fallos: 306:731) que impera en la relación iusadministrativa-* (CSJN, 26/10/1993, “Serra, Fernando y otro c. Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires”, Fallos 316:2454; CSJN, 05/04/1995, Gypobras S. A. c. Estado nacional --Ministerio de Educación y Justicia--. Fallos 318:441).

15 PTN, Dict. N° 234/11, 06/12/2011. Expte. N° S04:0064959/11. Presidencia de la Nación. (Dictámenes 279:279).

sus derechos subjetivos o intereses legítimos”.

El criterio resulta armonizable con los lineamientos sentados por la CSJN que impiden imponerles a las provincias la observancia del régimen relativo a las reclamaciones previas ante la Administración Central, puesto que ello conduciría a menoscabar su derecho a la jurisdicción originaria establecida en el artículo 116 de la Constitución Nacional, pues ello no obsta que, en su caso, las provincias sean tenidas como parte en sede administrativa¹⁶.

III. Conclusión

En los casos traídos para el análisis, advertimos un denominador común, que es el rol de colaborador que inviste aquél que interviene en un procedimiento administrativo en defensa de sus propios derechos, aun tratándose de recursos y reclamos administrativos, e incluso cuando la observancia de la vía administrativa no resulte obligatoria para acceder a la instancia judicial, nada impide que voluntariamente puedan elegir transitarla los sujetos, tanto privados como públicos, incluso las Provincias que en rigor tienen garantizado el acceso directo a la instancia originaria y exclusiva de la Corte Suprema, sin que dicho privilegio pueda enervarse por normas infraconstitucionales.

De ese modo, se reivindica al procedimiento administrativo como cauce formal de la función administrativa, en cuyo marco debiera propenderse a lograr el postulado de la buena administración, en especial tratándose de sujetos públicos, siendo el canal natural donde debieran transitar previamente las diferencias, en aras a lograr una solución madura y responsable a la solución de los altos fines a cada nivel gubernamental encomendados por el ordenamiento jurídico, en especial el de rango supranacional.

16 Se recordó que dicha línea exegética encuentra sustento también en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, recaída en los autos “Provincia de Mendoza C/Nación Argentina”, donde dijo que: No puede aceptarse la continuación del trámite en forma paralela y simultánea del procedimiento administrativo y del proceso judicial, cuando no media en aquél ninguna presentación de la Provincia actora que implicase un desistimiento de su recurso en la órbita administrativa y toda vez que la demanda de inconstitucionalidad de un decreto no obstaba a que tal reclamo pudiese recibir solución en el ámbito del poder administrador, quien podía resolver sobre aspectos que hacen a sus atribuciones propias (artículo 17 del decreto N° 1759/72) (Fallos 298:511).