

# **El control de legalidad y el principio de revisión de los actos administrativos**

## **Autores**

**Fernandez Beschtedt, Bernardo  
Nosquese, Luis Ignacio**

**Estudiantes UBA**

## **INTRODUCCION**

Desde hace aproximadamente dos siglos el derecho procesal administrativo ha venido ganando tanto en relevancia como en importancia hasta llegar a convertirse en la actualidad en una materia de amplio y complejo estudio, y debido a las circunstancias en las que actualmente se encuentra su desarrollo lo han convertido en una materia de indudable valoración dentro del ámbito de cualquier tipo de derecho moderno.

Este tipo de derecho procesal posee una estructura bastante particular, bastante distinta a la de los otros tipos de su especie, basada tanto en principios emanados de la Constitución Nacional como de sus propias leyes sustantivas (ley 19549 y decretos 1759/72 y 1883/91) las cuales aportan las particularidades de estos procesos. Para un mejor análisis de los principios que dan forma a esta particular estructura es necesario hacer una distinción entre los aspectos objetivos, subjetivos y técnicos que conforman esta compleja organización y que serán el objeto de estudio del presente trabajo.

## **I- ASPECTOS OBJETIVOS**

Los principios que comprenden el análisis del objeto deben dividirse en dos conjuntos. Por un lado se encuentran las reglas genéricas, es decir el conjunto de principios permanentes e invariables del debido proceso constitucional que definen y fundamentan la validez del proceso, y por otro lado las reglas específicas, es decir el conjunto de principios que estructuran el derecho procesal administrativo.

### **-REGLAS GENERICAS**

Dentro de las reglas genéricas encontramos los siguientes principios:

**1) Derecho a ser oído:** en el procedimiento administrativo se cumple dándole al administrado la facultad de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de

la emisión de actos en los cuales la administración menoscabe sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos.

**2) Derecho a ofrecer y producir prueba:** este derecho se basa en el intento de llegar a una verdad real del conflicto. Los medios y procedimientos probatorios en el proceso administrativo siguen los lineamientos generales de la teoría de la prueba, aquí el administrado ofrece la prueba y el Estado es quien la produce.

**3) Derecho a una decisión rápida y fundada:** estos principios se basan en la razonabilidad del mismo acto administrativo, es decir que este debe atender a la totalidad de los puntos solicitados por el administrado, con una fundamentación autónoma y en un tiempo previsible de modo que no vulnere la garantía de defensa en juicio. En conclusión tanto para el administrado, como para el justiciable, la postergación indefinida condiciona y vulnera la garantía de defensa en juicio.

**4) Publicidad del procedimiento:** la función primordial de la publicidad en el proceso administrativo opera como un remedio contra la arbitrariedad en la que pudiere llegar a caer la administración si este principio no existiese. Este principio se cumple mediante la notificación y la jurisprudencia le ha dado una doble función a esta ***“Por su naturaleza jurídica la notificación es un elemento que no forma parte del acto, sino que le sigue, es posterior a la perfección de él (...) La notificación es por lo tanto un acto nuevo y su función es doble a )constituye una condición jurídica para la eficacia de los actos administrativos no normativos b) actúa como presupuesto para que transcurran los plazos de impugnación del acto notificado”***

**5) Derecho a impugnar el acto:** este principio tiene por objeto el control general de la regularidad de los actos y del órgano administrativo que la dicte, en otras palabras es según el art.25 inc.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos como la posibilidad de ***“un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención”***

**6) Competencia del órgano emisor:** en este caso el principio obliga a precisar el campo de actuación que debe tener asignado cada uno de los numerosos organismos de la administración. También por una conexión análoga a esta definición se puede incluir dentro de este principio la delegación, entendida según Hutchintson como *“la forma de transmitir el ejercicio de la competencia de su titular a otro órgano administrativo. Tiene lugar cuando un superior encomienda a un subordinado que realice algún acto que de conformidad con lo dispuesto por el ordenamiento jurídico le correspondería a él realizar”*

### **-REGLAS ESPECÍFICAS**

Dentro de las reglas específicas se encuentran:

**1) Principio de legalidad:** este principio posee dos criterios o elementos fundamentales. Como primer arista de este principio debe entenderse que en el derecho administrativo el principio de igualdad jurídica comprende que no sólo el interés legítimo del administrado debe encauzarse, sino que este debe permanecer en equilibrio con el interés del Estado por la defensa de la norma jurídica.

El principio trata de asegurar una igualdad jurídica y procesal de los administrados aunque esto pueda llevar a que en la práctica muchas veces el comportamiento de la administración sea muy contradictorio con el interés particular; la Corte en este sentido explica la igualdad de la siguiente manera *“Se trata de una igualdad de tratamiento en razonable igualdad de circunstancias, eliminando excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se acuerde a otros en las mismas circunstancias mediante distinciones arbitrarias, injustas u hostiles, contra determinada persona o categoría de personas”*

La otra arista de este proceso es la garantía contra la arbitrariedad con base en la razonabilidad, es decir que importa una obligación de una conducta derivada de la justicia y la equidad para fundamentar la legalidad del proceso.

Como síntesis de la conjunción de los elementos del principio se podría afirmar que para nuestro ordenamiento la garantía del proceso legal también alcanza a los actos administrativos.

**2) Principio de oficialidad:** este principio queda taxativamente prescripto en el art. 1 inc. A de la ley 19549 cuando establece *“impulso e instrucción de oficio, sin perjuicio de la participación de los interesados en las actuaciones”*.

Lo que el principio intenta es sortear el desinterés que pueda llegar a mostrar el administrado.

Del principio de oficialidad emanan las siguientes consecuencias:

- a) Impulsión de oficio
- b) Instrucción, es decir obtención de pruebas y averiguación de hechos, a pedido de parte o de oficio.
- c) Investigación de la verdad material y no de verdad formal.

**3) Principio de informalidad:** este principio al igual que el anterior también se encuentra prescripto en la ley nacional de procedimientos administrativos, en el inc. C del art. 1 cuando dice *“excusación de la inobservancia por los interesados de exigencias no formales no esenciales y que pueden ser cumplidas posteriormente”*

El fin principal que persigue este principio es evitar la frustración de los derechos del administrado por un cumplimiento defectuoso o una mala interpretación de una norma, pero también importa la idea de que la administración no debe ser considerada como un litigante enemigo, ya que esta presta su colaboración en los aspectos técnicos a cargo del administrado.

Una vez explicado el principio resulta obvio que su operatividad es sólo a favor del administrado, con lo cual la obligación de colaboración es exclusiva de la administración, Fiorini sobre este punto dice *“la carga jurídica de ayuda y colaboración en beneficio del administrado en el cumplimiento de las normas procesales, no se sustenta en un vago sentimentalismo de perdón y tolerancia a la equivalencia de las situaciones jurídicas entre el ejercicio de las prerrogativas que se reconocen a todo poder frente a la actividad de los particulares y en especial con el ejercicio del derecho de defensa”*

**4) Principio de la verdad material:** ya se ha mencionado un esbozo de este principio en el desarrollo de puntos anteriores en este trabajo, suponiendo como el fin de la administración la búsqueda de la verdad material para la resolución de los conflictos que se suscitan en su ámbito. En este punto cabe destacar entonces las amplias facultades que presta la ley a los órganos administrativos en el período de instrucción

para la averiguación de los hechos sucedidos a fin de garantizar una decisión justa y razonable a partir de los mismos y que debe ser independiente de la voluntad de las partes. Para una más amplia comprensión del alcance del principio Gordillo lo explica del siguiente modo *“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 puede ser obligatorio en el proceso civil para el juez no resulta igualmente obligatorio para el administrador, que está obligado a comprobar la autenticidad de los hechos”*

**5) Control de legitimidad, oportunidad y discrecionalidad:** este principio encuentra como finalidad principal la de evitar la discrecionalidad en la que puede llegar a caer el administrador, el cual deberá adecuar su conducta en conformidad a la juricidad de sus actos, pues de lo contrario obraría ilegítimamente desviando el fin de la administración en su conjunto.

Cuando existe algún vicio o lesión en alguno de estos controles se traspasan entonces las fronteras de la legalidad, y ante esta situación las reglas del proceso administrativo permiten el control interno, el cual puede llegar a derivar, si las circunstancias así lo requieren, en la impugnación del acto por ilegítimo. Díez lo ejemplifica perfectamente con la siguiente reflexión *“la administración en ejercicio de sus facultades discrecionales, no puede obrar caprichosamente, sino que está obligada a dictar actos que respondan de manera justa, eficaz y oportuna al interés colectivo que se trata de satisfacer”*

**6) Revisión judicial:** este principio marca de manera clara y taxativa la frontera del derecho procesal administrativo. A partir de esta delimitación derivada del carácter no jurisdiccional de las decisiones administrativas lo que se trata de evitar es facultar a la administración con el instituto de la cosa juzgada sobre sus actuaciones, dejándolo, de manera indelegable, gracias a la posibilidad de la revisión en manos del poder judicial. La posibilidad de la revisión judicial ha sido caratulada por algunos juristas de *“una conquista del estado de derecho”* por el hecho de llevar el ajusticiamiento de los actos del poder administrativo ante los estrados judiciales, cumpliendo así, según estos autores, con los principios constitucionales tutelados en el art. 18 de la Constitución Nacional.

Sobre este punto la jurisprudencia ha sido muy clara diciendo que *“ningún precepto constitucional se opone a que el Congreso Nacional reconozca al poder ejecutivo la atribución de actuar como juez administrativo siempre que contra sus resoluciones se deje expedita la instancia judicial”*

## **II- ASPECTOS SUBJETIVOS**

Como ya hemos mencionado al principio de este trabajo existen una amplia gama de aspectos que conforman la estructura de este particular tipo de proceso. En este punto analizaremos entonces los aspectos subjetivos de esta estructura, es decir las reglas permanentes y variables según el caso que caracterizan el derecho procesal administrativo.

**1) Carácter no jurisdiccional de las decisiones administrativas:** se dice que las decisiones administrativas no revistes el carácter jurisdiccional, a pesar de la apariencia que la administración a veces intenta darle por medio de su complejo aparato, debido al simple hecho de no poder pasar sus actos como cosa juzgada, por lo tanto este principio resalta la inexistencia de la mal llamada cosa juzgada administrativa.

A pesar de que se dice que el acto administrativo es irrevocable e inmutable, esto puede conducir a errores porque estas expresiones no son absolutas en este caso. El acto puede ser revocado, modificado o sustituido en la medida que el caso particular así lo requiera, pero aclarando siempre que esto se produce sólo de forma excepcional, porque lo que realmente se busca es una estabilidad en las decisiones administrativas sin perjuicio de que estas sean inapelables.

Gordillo al respecto dice lo siguiente *“en realidad las expresiones irrevocabilidad e inmutabilidad o similares no son del todo exactas, pues el acto puede revocarse en ciertos casos de excepción; la expresión cosa juzgada administrativa, si bien muy difundida, tampoco es la más acertada, porque encierra una confusión con la cosa juzgada judicial”*

**2) Legitimación procesal administrativa:** la idea de este principio es tratar de ordenar y definir quienes son los que en cada caso pueden o tienen derecho legítimo a reclamar ante la administración la reparación de sus derechos.

El derecho administrativo legitima a quien ostenta un derecho subjetivo, un interés legítimo o un interés simple, como parte activa y al órgano administrador correspondiente según el caso.

Quien ostenta un derecho subjetivo, e en forma bastante similar quien tiene un interés legítimo, gozan de las prerrogativas que el sistema procesal les otorga como parte en un proceso jurisdiccional, por lo que su exigencia es superior. En cambio quien posee un interés posee una conveniencia pública que excede la titularidad concreta de un derecho, por lo tanto sus posibilidades se encuentran más acotadas y se basa en una preocupación acerca del cumplimiento de una ley.

Para dejar totalmente aclarados estos conceptos Gozaini dice ***“la relación jurídica que se entabla en el derecho procesal administrativo parte de considerar las situaciones jurídicas de quien ostenta un derecho subjetivo, un interés legítimo o un interés simple, frente a quien titulariza una posición procesal más cómoda, sustentada en un principio hegemónico, que le permite vulnerar el tradicional equilibrio o igualdad que tiene el proceso judicial”***

**3) Capacidad procesal administrativa:** este principio se encuentra íntimamente ligado con el de la legitimación, y como nota particular vale decir que en el derecho procesal administrativo la capacidad es aquí mucho más amplia respecto del derecho procesal judicial.

Lo expuesto anteriormente se ve reflejado en la amplitud de facultades que posee el menor adulto en este tipo de procesos el cual puede intervenir en cualquier etapa y hasta incluso deducir recursos en este tipo de procesos.

No hay normas especiales, pero sí particularidades del proceso que habilitan una aptitud para obrar más amplia.

**4) Asistencia letrada:** cuando en el proceso administrativo se habla de una asistencia letrada, se habla de una sugerencia y no de una obligación, es decir que en este proceso no es necesario que el administrado este provisto de un letrado para encarar el proceso, pero el tenerlo significa una clara ventaja.

Esta no obligatoriedad en el proceso administrativo se da gracias a que en el cumplimiento de sus obligaciones es el Estado el órgano de impulsión, desarrollo y decisión, por lo que se encuentra sometido a proteger la defensa en juicio supliendo el déficit profesional.

### **III- ASPECTOS TECNICOS**

Como todos los aspectos de este tipo, los aspectos técnicos del derecho procesal administrativo regulan, según el procedimiento diversas reglas que aparecen en algunos y desaparecen en otros constituyendo en líneas generales el conjunto de reglas permanentes y variables que responden al tipo de procedimiento.

**1) Régimen de caducidades:** este aspecto encuentra muchas similitudes con el régimen de caducidades del proceso judicial ya que el régimen administrativo habilita los tiempos procesales para la promoción de un trámite o para impugnar una resolución o para clausurar una etapa del procedimiento, etc...

La dificultad que encierra resulta de los distintos regímenes procesales que pueden llegar a reglamentar las provincias afectando de algún modo la seguridad jurídica.

**2) Limitación o unificación de recursos:** este principio viene a tratar de remediar la ilegitimidad o sin razón del acto administrativo, catalogados en general en un sistema de vías jerárquicas que pueden unificarse o limitarse, pero siempre reservando la revisión judicial.

**3) Pluralidad de instancias:** este principio describe el tránsito del reclamo administrativo a raíz de la mencionada escala jerárquica que se impone al administrado. Esta pluralidad de instancias es uno de los puntos que ha recibido mayores críticas por parte de los juristas y de los administrados los cuales reclaman unificar los trámites y reglas más sencillas.



Dormí nos aclara lo expuesto de la siguiente manera *“no solo de técnica y automatización está requerido el procedimiento administrativo, sino también de una renovación insadministrada de su concepción doctrinaria. Por ello, sostenemos que guarda coherencia lógica nuestro criterio sobre el derecho subjetivo como categoría jurídica unitaria con enfoque sustancial, la unidad recursiva administrativa y la unidad procedimental, todo ello con exclusión de los criterios que apoyan la diversidad de situaciones jurídicas”*

#### IV- CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se han enumerado los distintos principios que sirven como pilares de la estructura del derecho procesal administrativo, pero como nota particular encontramos una gran contradicción en estos procesos.

Si bien vale decir, como ya se ha expuesto, que en la teoría el proceso administrativo se tiende a la protección y satisfacción de los derechos e intereses de los administrados con las bases constitucionales y legales que ofrecen estos procesos, esta teorización muchas y repetidas veces en la praxis legal que ejerce la administración no se lleva a cabo.

Y esta teoría no se lleva a cabo ni estos principios se cumplen debido a una gama tan amplia de factores como principios se vulneran.

En primer lugar por la famosa *telaraña administrativa*, basada en esta red jerárquica por la que se enreda a la pretensión administrativa de modo tal que lo que tiene como fin permitido el control interno de la administración importa un fin secundario, pero no menos importante desde el punto de vista del administrado debido a que este supuesto control deriva en una enorme pérdida de tiempo y de no atención a sus reclamos si se da el supuesto de un pedido revisorio por parte del administrado de algún acto de la administración que él considere injusto, esto se debe a que como ya se ha dicho el control es interno con lo cual en la realidad existe una protección entre los administradores ante eventuales fallas de los órganos revisados y revisadores, complicidad que siempre perjudica los intereses del administrado.

Además de lo reflexionado anteriormente existen claras vulneraciones a los principios que tienden a simplificar el trámite administrativo; en este caso ya no por parte de los administradores en sí mismo, sino aunque suene paradójico por un aumento de los

requisitos técnicos y formales, bajo pretexto de la seguridad jurídica de los actos, lo que resultan en innumerables ocasiones en trastornos para los administrados por el desconocimiento de las formas que la administración les exige para atender sus reclamaciones.

Por último se observa la clara vulneración al principio de la revisión judicial de los actos administrativos, puesto que la exigencia de agotar una vía administrativa cada vez más obstaculizada por parte de todo los componentes de la administración hacen de este recurso a veces una utopía a la que el sistema judicial no ha sabido dar una respuesta eficaz y favorable quien peticiona este recurso, porque aún en su intento de remediar esta problemática mediante la interposición del recurso de amparo la jurisdicción judicial sigue poniendo como requisito al administrado agotar una vía administrativa a veces tortuosa, compleja y desfavorable antes de atender y dar soluciones a los derechos subjetivos e intereses legítimos de los individuos.

### **BIBLIOGRAFIA**

Dromi, José Roberto, Procedimiento administrativo

Ley de procedimiento administrativo

Gordillo Agustín, Tratado de derecho administrativo

Cassagne, Juan Carlos, El acto administrativo

Linares, Juan francisco, Fundamentos de derecho administrativo

Gozaini, Osvaldo A., Introducción al nuevo derecho procesal

Fallos 199:268, 190:142, 205:540, 270:456, 175:368, 249:715, 288:325