

Prólogo

1. En nuestro país, la ausencia de un eficiente control judicial de la actividad administrativa —debido en gran parte en el orden nacional a la carencia de un código contenciosoadministrativo eficaz— ha ido otorgando una creciente importancia al procedimiento administrativo, o sea aquel seguido ante la propia administración. Este procedimiento administrativo, si bien tiene en parte algunos de los defectos del procedimiento contenciosoadministrativo nacional (lentitud, imperfecto control de los actos administrativos), presenta en cambio dos ventajas de que éste carece y que determinan su prevalencia actual: Un pronunciado informalismo en favor del administrado, y una gratitud prácticamente total. (Pues no hay costas, ni sellado de actuación, ni impuesto de justicia.)

Estas circunstancias han producido un desequilibrio en los medios de protección de los administrados frente a la administración pública, y han llevado a que aquéllos utilicen cada vez en mayor grado los recursos del procedimiento administrativo, y acudan menos a los del proceso contenciosoadministrativo. Este mayor empleo de los recursos administrativos no ha llevado sin embargo a que sean satisfactoriamente conocidos, a veces ni siquiera por los propios profesionales; ello se debe a que tales recursos están regulados en muy pocas disposiciones, y a que se integran en su funcionamiento concreto con una multiplicidad enorme de principios y criterios tomados de las más diversas fuentes, cuya sistematización integral no se ha intentado hasta el presente, y cuyo manejo y aprehensión no puede entonces lograrse sino con una intensa experiencia que no es a todos accesible.

2. El propósito de este libro es cubrir ese vacío, tratando en lo posible de reunir tales principios dispersos, ordenándolos en una exposición sistemática, e integrándolos con otros principios y criterios necesarios para completar los caracteres fundamentales de las instituciones del procedimiento administrativo. Tal empresa ha resultado ardua y arriesgada, por la ausencia de normas expresas que resuelvan los problemas, y porque el aporte doctrinario existente, tanto en lengua castellana como fuera de ella, es sumamente reducido. Hemos debido así recurrir a la orientación desarrollada por la misma administración pública,

y a la doctrina y legislación procesal, para extraer de allí algunos criterios por analogía directa, o en argumentos a contrario o a fortiori; en buena cantidad de situaciones hemos tenido que resolver la cuestión por aplicación de los principios generales específicos del procedimiento administrativo, o por razonamientos derivados de otros principios del derecho administrativo; también hemos tratado de seguir en general la sistematización científica del derecho procesal. Pero riesgosa o no, esta labor de sistematización y de integración nos ha parecido necesaria en la situación actual del derecho argentino: La deficiente protección judicial hace que los administrados acudan casi siempre a la propia administración pública para formular sus reclamos, y es entonces imprescindible que ante ésta al menos puedan defenderse correctamente, en la medida que el estado actual de la disciplina lo permite.

3. Para ello no es suficiente con conocer los artículos de algunos decretos sobre recurso jerárquico o recurso de revocatoria: Es necesario tener nociones concretas sobre los principios generales que rigen el procedimiento, sus instituciones, sus etapas y actos fundamentales, ya que tales recursos no son sino una manifestación concreta de aquéllos.

En este aspecto, nos apartamos de la orientación de gran parte de la doctrina argentina, que ha tendido principalmente a analizar un recurso en particular —el jerárquico— prescindiendo del ámbito natural en que el mismo se mueve. Entendemos que el conocimiento y utilización del recurso jerárquico, o de cualquier otro, no podrá ser completo y eficiente si no se conoce además el procedimiento administrativo mismo. Por ello tratamos aquí no sólo de los recursos administrativos, sino también del procedimiento en que ellos se desenvuelven; por lo demás, muchas cuestiones que a veces suelen analizarse como problemas propios del recurso jerárquico, son en verdad problemas generales de todos los recursos, y como tales deben ser tratados, para que reciban su proyección correcta. Es de destacar, asimismo, que si bien el jerárquico es el más trascendente de los recursos, dista mucho de ser el único (existen en el procedimiento administrativo común, sin contar los procedimientos especiales, otros cinco recursos; a más de las reclamaciones y denuncias) y la adecuada defensa del administrado suele exigir el empleo de varios de ellos: De allí que sea importante su conocimiento integral. En este libro trataremos pues no sólo del procedimiento administrativo y del recurso jerárquico, sino también de todos los demás recursos, reclamaciones y denuncias que en él existen.

4. Del estudio del procedimiento administrativo en general, y de su funcionamiento en el derecho argentino en particular, pueden desprenderse dos conclusiones muy importantes de política jurídica:

1º) La primera es que la administración nacional no se ha caracterizado en este aspecto por una total desaprensión burocrática, sino que por el contrario ha contribuido a elaborar una larga serie de principios razonables, justos y convenientes;

la arbitrariedad e injusticia con que los administrados se encuentran a veces en su actuación ante las oficinas públicas se debe más que nada al desconocimiento de los funcionarios de menor jerarquía de aquellos principios, desconocimiento que es extensible a los propios recurrentes. De esto se concluye que no debe desaprovecharse esa buena orientación que han tenido las capas técnicas directivas de la administración nacional en el curso de los últimos decenios, sino que debe consolidarse el esfuerzo, corrigiendo a la vez la ignorancia y la violación de tales principios por los funcionarios de menor jerarquía: El instrumento adecuado para ello es sin duda la creación de un cuerpo de normas completo y orgánico que regule integralmente el procedimiento y los recursos administrativos.

2º) En segundo lugar, debemos hacernos el más vehemente y alarmado llamado de atención por la pronuncia y creciente renuencia de los administrados a acudir a la justicia para la defensa de sus derechos frente a la administración pública; una cierta reacción se ha producido en los últimos años con motivo del recurso establecido por el decreto-ley 6666/57 ante la Sala en lo Contencioso Administrativo de la Cámara Nacional de Apelaciones de la Capital Federal, respecto a las cesantías y exoneraciones, pero la reacción es débil y limitada. Es imprescindible restablecer el equilibrio entre los remedios administrativos y judiciales, y para ello es necesario dictar un código contenciosoadministrativo moderno, ágil, libre de los prejuicios dogmáticos del viejo derecho administrativo autoritario, tan poco favorables al control judicial de la actividad administrativa; es necesario formular en tal código, con la máxima amplitud, las atribuciones de los jueces para controlar plenamente la legitimidad de los actos administrativos, apreciar la prueba producida y los hechos tenidos en cuenta por la administración, y también para hacer cumplir sus disposiciones frente a los organismos administrativos.

De otro modo nos estaremos alejando peligrosamente, y cada vez más, del sistema constitucional de la división de los poderes, y estaremos llegando en la práctica, por la carencia de tal código y la falta de una firme actitud de los jueces que lo supla, a un desequilibrio institucional que instaura la supremacía de la administración, sin frenos ni contrapesos efectivos, y que no es un clima adecuado para lograr el afianzamiento de los principios republicanos y de la libertad individual.

A.G.

Buenos Aires, 1º de julio de 1963