

CAPÍTULO XVIII

LA VIOLENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
EN LA PRÁCTICA

Por JULIETA RODRÍGUEZ PRADO

SUMARIO

I. <i>Introito</i> .....	323
II. <i>Los recursos administrativos</i> .....	324
III. <i>El desorden administrativo</i> .....	325
IV. <i>Los recursos humanos</i> .....	326
V. <i>Palabras finales</i> .....	327



## Capítulo XVIII

# LA VIOLENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA PRÁCTICA<sup>1</sup>

Por JULIETA RODRIGUEZ PRADO

### I. Introito

El procedimiento administrativo se rige por distintos principios, que lejos están en la práctica de ser cumplidos.<sup>2</sup> La celeridad procesal, la oficialidad, el informalismo a favor del administrado,<sup>3</sup> la legalidad objetiva entre otros<sup>4</sup> no son contemplados en la mayoría de los casos que son resueltos por el aparato estatal.

Es más, a medida que nos adentramos en el monstruo burocrático, la práctica nos demuestra, que su incumplimiento alcanza niveles tan elevados, que generan violencia hacia el administrado.

En este trabajo intentaré poner de relieve aquellas prácticas administrativas sistemáticas, a las que cotidianamente nos enfrentamos, y que muchas de ellas contempladas en la ley, son utilizadas como obstáculos que el administrado debe sortear.

<sup>1</sup> Publicado originalmente en *LL*, 2006-F, 897.

<sup>2</sup> Ampliar GORDILLO, AGUSTÍN, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2, *La defensa del usuario y del administrado*, Buenos Aires, FDA, 2006, 8ª ed., cap. X.; COMADIRA, JULIO R., “Función Administrativa y principios generales del procedimiento administrativo,” en PTN, *Dictámenes*, 1863-1993, Buenos Aires, pp. 79-97.

<sup>3</sup> Es interesante el trabajo expuesto por MONTI, LAURA, “El Principio del informalismo en el procedimiento administrativo,” Universidad Austral, *Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, 1998, pp. 29-41.

<sup>4</sup> Ver GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2., *op. cit.*, cap. IX, p. IX-8 y ss. Ampliar del mismo autor, *Procedimiento administrativo*, Serie de Legislación Comentada, Buenos Aires, Lexis-Nexis, 2006, 2ª ed., p. 33 y ss.

## II. Los recursos administrativos

El decreto-ley 19549/72<sup>5</sup> —como así también el dec. 1510/97 (Adla, XXXII-B, 1752; LVII-E, 6165) en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires—, prevé los distintos recursos que los administrados tienen derecho a interponer frente a un acto administrativo que los afecte.

El fin que tienen estos recursos radica en: “Promover el control de legitimidad y conveniencia de los actos, por parte de los órganos superiores de la Administración, dando a esta última la oportunidad para revisar los criterios y revocar los errores en que se hubiera incurrido; producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, que advierta a la Administración sobre la naturaleza y alcances de los derechos o intereses en juego y permitir una mejor defensa del interés público, a través del mejoramiento de los argumentos de los actos administrativos que podrán generar el reconocimiento y acatamiento de los administrados, con base en los mayores fundamentos que se expongan.”<sup>6</sup>

Ahora bien, a la hora de ver estos recursos en el ámbito de la práctica administrativa,<sup>7</sup> se puede observar que lejos están sus objetivos de ser cumplidos. Es una falacia sostener que los recursos dan una oportunidad a los órganos superiores de revisar criterios y revocar errores.

En primer lugar, pocos o me atrevería a decir, casi ninguno de ellos, tiene acogida favorable.<sup>8</sup> Los servicios jurídicos, tienden a no reconocer el error administrativo. Por otro lado, los funcionarios, no se inclinan a apartarse de los dictámenes de sus servicios jurídicos ni de lo resuelto por sus órganos inferiores.

Más allá de ello no debe dejarse de observar el incumplimiento de los plazos<sup>9</sup> que la normativa prevé para la resolución de los recursos. Estos exceden ampliamente a los estipulados por la norma.<sup>10</sup> En el caso de los decretos que resuelven recursos jerárquicos, el problema se acrecienta aún más, pues los distintos secretarios

<sup>5</sup> En cuanto a la denominación utilizada de decreto-ley, me remito al debate suscitado entre GORDILLO y CAMPOLIETI, FEDERICO, “¿Ley 19.549 o decreto-ley 19.549/72? Un debate epistolar y generacional,” en prensa para este mismo suplemento.

<sup>6</sup> GARCÍA PULLÉS, FERNANDO R., “El agotamiento de la vía administrativa,” *LL*, 1993-A, 1044. CANOSA, ARMANDO N., cuestiona de manera muy interesante el sistema recursivo en “Los Recursos,” Universidad Austral, *Procedimiento Administrativo*, op. cit., pp. 97-105.

<sup>7</sup> Ampliar en GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 4, *El procedimiento administrativo*, Buenos Aires, FDA, 2004, 8ª ed., cap. III.

<sup>8</sup> CANOSA señala en forma muy realista lo siguiente: “Ante la evidencia que la realidad nos da en cuanto a que el 99,9% de los recursos jerárquicos son rechazados y existe esta norma que está vigente —al referirse al viejo art. 32 del Decreto-ley 19.549— ¿yo no podría acusar a un particular que actuó con negligencia y no agotó la vía administrativa?” en “Los Recursos,” Universidad Austral, *Procedimiento Administrativo*, op. cit., pp. 97-105.

<sup>9</sup> Ampliar MUÑOZ, GUILLERMO ANDRÉS, “Los Plazos,” Universidad Austral, en *Procedimiento Administrativo*, op. cit., p. 41 y ss.

<sup>10</sup> No debemos olvidarnos que el administrado debe impulsar de oficio su causa caso contrario su actuación quedará entre una más a ser resuelta. Aquel que se apersona, insiste, llama por teléfono, encontrará al menos un pronunciamiento más próximo a su trámite. Ampliar en GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2, op. cit., cap. X, p. X-7 y ss. y CAPLÁN, ARIEL R. - SCHEIBLER,

refrendan el proyecto de decreto, lo que implica la remisión del expediente de una secretaría a otra, previo pase por una innumerable cantidad de direcciones de cada una de esas secretarías y, mesas de entradas, y asesores que revisan una innumerable cantidad de veces el decreto, y que al momento de ser firmado por el órgano superior (presidente) asesores del mismo, deciden modificarlo, con lo cual el circuito comienza nuevamente, sin contar cambios de estructura, de funcionarios, de denominación de Secretarías etc.<sup>11</sup> Todo este trámite implica a veces más de un año para la suscripción de un simple decreto, contando con la suerte que el expediente en todo este extravagante circuito no se extravíe...

No debemos olvidar que las herramientas que la ley estipula en caso de mora administrativa, no son conocidas por los administrados, que en su mayoría concurren sin asistencia letrada. Frente a esta situación, los particulares deben tolerar demoras interminables para la resolución de sus recursos que en muchos casos son rechazados. Además uno observa que son pocos los casos en donde el administrado acude a la Justicia. Se prefiere cumplir quizás con una arbitrariedad de la administración, que incurrir en gastos causídicos.

El agotamiento de la vía administrativa se traduce entonces, en una carga insostenible para el administrado, y un privilegio desmesurado para la administración, que con su inoperancia retrasa la resolución de los conflictos, provocando el agotamiento del administrado.<sup>12</sup>

De más está decir, que este procedimiento, además de no serle útil al administrado, genera altísimos costos que la administración debe afrontar. Conlleva dispendio de papeles, recursos humanos, estructura, generando un derroche presupuestario innecesario. Con todo esto, no queda más que replantearse la funcionalidad de los recursos administrativos, tanto para la administración como para el administrado.

### III. El desorden administrativo<sup>13</sup>

Uno de los principales problemas que aqueja al procedimiento administrativo, y en particular al administrado, es el caos en la tramitación de los expedientes. Foliaturas incorrectas, agregación de informes y dictámenes sin orden cronológico,

GUILLERMO M. (coords.), *Manual de Ciudadanía Activa*, Buenos Aires, Carlos Sánchez Viamonte Asociación Civil, 2005, p. 39 y ss.

<sup>11</sup> Ampliar en GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 4, *op. cit.*, cap. VIII.

<sup>12</sup> Es interesante ver la diferencia con la normativa de la Provincia de Buenos Aires, para ello ampliar en ISABELLA, DIEGO P., "El agotamiento de la vía en la nueva justicia administrativa bonaerense no es exigible en todos los casos," *LL*, 2004-F, 1027.

<sup>13</sup> Véase el análisis de las actuaciones administrativas en GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2, *op. cit.*, cap. X, p. X-3.

actos administrativos sin fecha ni firma,<sup>14</sup> providencias sin firma, presentaciones destruidas, dictámenes incompletos, etc.

Este desorden sin dudas, dificulta la lectura, las peticiones por parte de los particulares afectados, la resolución de los recursos. Esto suma una cuota de arbitrariedad al procedimiento administrativo. No debe dejarse de señalar que además muchas veces la administración se vale del desorden, para no resolver conforme a derecho las peticiones.

El caos en la tramitación de las actuaciones, conlleva una confusión tal que, en muchos casos, los propios funcionarios no logran comprender con exactitud las actuaciones, y siempre ante la duda se prefiere la desestimación de cualquier presentación.<sup>15</sup>

#### IV. Los recursos humanos

Un número muy importante del personal que forma parte de la administración no cuenta con los conocimientos mínimos indispensables para el cumplimiento en debida forma de las tareas que desarrolla.<sup>16</sup>

Cuando un particular se presenta en una mesa de entradas solicitando la vista de un expediente en numerosas oportunidades el empleado responde a ello que tiene orden del funcionario a cargo de no dejar ver ningún expediente,<sup>17</sup> y ésa es la normativa vigente para él allí.<sup>18</sup> Más aún, en el gobierno porteño dependerá del empleado que lo atienda si goza o no la presentación que efectúa de abonar el timbrado que prevé el Código Fiscal.<sup>19</sup>

El desconocimiento de la normativa es tan grave que en casos donde podría verse en peligro la vida de personas y resulta necesario una actividad enérgica por parte de la administración, utilizando los privilegios que le concede la nor-

<sup>14</sup> Ampliar en GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, t. 3, *El acto administrativo*, Buenos Aires, FDA, 2004, 8ª ed., cap. X, p. X-24.

<sup>15</sup> GORDILLO al respecto nos enseña que a diferencia del proceso judicial en el procedimiento administrativo “nadie en verdad dirige centralizadamente el procedimiento, salvo quizás algunos pocos procedimientos especiales y se plantea con ello uno de los grandes problemas de la organización administrativa: La falta de coordinación, de dirección,” *Tratado de derecho administrativo*, t. 4, *op. cit.*, cap. III, p. 11.

<sup>16</sup> En noviembre del 2005, se dio a conocer una estimación oficial del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que revela que de 177.771 agentes públicos, el 41% no completó el secundario. De ellos, más de 5.900 ni siquiera acreditan el nivel primario. Ver [www.eldial.com.ar](http://www.eldial.com.ar) del 12 de noviembre del 2005.

<sup>17</sup> CAPLAN - SCHEIBLER (coords.), *Manual de Ciudadanía Activa*, *op. cit.*, p. 53.

<sup>18</sup> Como bien señala GORDILLO “la suave, cordial, respetuosa, pero insistente y pesada reiteración al pedido, de los argumentos para que se lo provean; la permanencia física frente al empleado todo el tiempo que se necesita, terminan casi siempre por vencer su resistencia;” en GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2, *op. cit.*, cap. X, p. 10. ORTEGA Y GASSET nos enseña que “el hombre fuerte no piensa en atacar: su actitud primaria es simplemente afirmarse ... El ataque es para él cosa secundaria y siempre respuesta a un prójimo que se sintió ofendido por la enérgica paz de su afirmación.” Ver *Los Escritos de Ortega y Gasset en La Nación*, Buenos Aires, La Nación, 2005. p. 51.

<sup>19</sup> Ampliar BARBARÁN, JOSEFINA, “El agotamiento del administrado,” *LL*, 2005-E, 1120.

mativa, no se ejecutan decretos, por la interposición de recursos administrativos, que suspenden entonces la ejecución de los actos a veces por varios años.

El incumplidor entonces se ve beneficiado por el desconocimiento de los propios funcionarios, que ponen en riesgo la vida de muchos. Y los damnificados quedamos a merced de un gobierno que poco o nada hace por la vida de los ciudadanos. Como nos enseña GORDILLO “habrá que desarrollar paciencia y sobre todo perseverancia para evitar que los abusos eventuales se repitan y perpetúen.”<sup>20</sup>

#### V. Palabras finales

Con esta breve descripción hemos visto cómo por distintos medios la administración ejerce una violencia hacia el particular que acude al aparato estatal buscando respuesta a un problema.

Los recursos administrativos constituyen una falacia amparada por la ley. Son parte de la inoperancia del aparato estatal, donde los particulares se encuentran en un estado de indefensión total. Deberían constituir un medio optativo y no obligatorio a los efectos de recurrir a la vía judicial. Esto coadyuvaría a reducir el gasto público y evitaríamos la incertidumbre en gran cantidad de asuntos. Quizás así se podrían reducir atrasos, casos de corrupción, gastos inconmensurables de una máquina burocrática que poco o nada sirve a una comunidad. Y esto, sumado a la arbitrariedad con que los empleados atienden al público, la arbitrariedad de los funcionarios para resolver —muchas veces amparados en el propio ordenamiento jurídico—, el desorden de la actuación administrativa. Todo ello implica, una violencia institucional, incalculable que debe ser reconsiderada.

<sup>20</sup> GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2, *op. cit.*, cap. X, p. X-1. Son atinadas las palabras de SÉNECA “la razón concede tiempo a uno y otro bando; después también pide una demora, para tener oportunidad de descubrir la verdad, la ira se apresura. La razón quiere emitir un juicio que sea justo, la ira quiere que parezca como justo el juicio emitido. La razón no contempla nada a excepción de aquello que se trata; la ira se deja influir por datos estúpidos y marginales a la causa,” en *Diálogos*, Madrid, Tecnos, 1986, cap. I, p. 85.

