

Hacia una nueva ley de procedimiento administrativo en la Provincia de Buenos Aires

Claudia BERNAZZA¹
Luciano SCATOLINI²

SUMARIO

- I- INTRODUCCIÓN
- II- LA FILOSOFIA DE LA PROPUESTA
- III- PRINCIPIOS ESTABLECIDOS
- IV- EL ENSANCHE DE LA LEGITIMACIÓN
- V- PARTICIPACIÓN CIUDADANA
- VI- SIMPLIFICACIÓN DE LA ETAPA RECURSIVA
- VII- OTRAS CUESTIONES ABORDADAS
- VIII- CONCLUSION

I- INTRODUCCION

Creemos que las transformaciones en materia de gestión pública que se encuentra llevando a cabo el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en todas sus áreas de administración deben ser acompañadas por los instrumentos normativos idóneos que hagan posible su aplicación en forma sencilla, eficaz, eficiente y transparente.

Sin duda, uno de los aspectos de mayor trascendencia para lograr dicho objetivo es llevar adelante una revisión integral del Decreto-Ley 7647/70 de procedimientos administrativos³, ya que sin dejar de reconocer la claridad y profundidad de los

¹ Ingeniera Agrónoma (UNLP), Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO). Subsecretaria de la Gestión Pública y Presidenta del Instituto Provincial de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires.

² Abogado, Escribano (UNLP), cursó la Especialización en Derecho Administrativo Económico, en elaboración de tesina (UCA). Escribano adscripto de la Escribanía General de Gobierno y Consejero Directivo del Instituto Provincial de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.

³ Bartolomé A. Fiorini define al procedimiento administrativo como la total actividad práctica jurídica de la administración pública para que manifieste y ejecute sus actos en forma ordenada, regulada y sistematizada, ya sea de oficio o a instancia de los administrados. Fiorini, Bartolomé A. "Procedimiento Administrativo y recurso jerárquico", 2ª ed. ampliada y actualizada, Bs. As., 1971, pág. 23. Comadira considera al procedimiento administrativo como "*la serie, secuencia o sucesión de actos que, dirigida a la satisfacción directa e inmediata del bien común o interés público, constituye el elemento ordenador, regulador y sistematizador del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado*". Comadira, Julio Ricardo, "Función administrativa y principios generales del procedimiento administrativo", Rev.

conceptos allí vertidos por el gran jurista Osvaldo Bezzi, preclaros para su época⁴, los cambios y nuevos paradigmas a los que se encuentra sometido el Estado en su conjunto hacen imprescindible la elaboración de un nuevo texto legal que los contemple en su integridad.

Con tal propósito la Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires viene trabajando y ha concretado la elaboración de una primera aproximación de proyecto de ley de procedimiento administrativo, en adelante “la propuesta”, con la colaboración de profesionales de la Asesoría General de Gobierno, que fuera recientemente presentada en la reunión anual de Asesores Letrados llevada a cabo en la Ciudad de Pinamar los días 24 y 25 de noviembre de 2005.

Es intención del Poder Ejecutivo provincial que el nuevo marco legal que se propone cuente con el mayor consenso posible, para lo cual se ha dispuesto la implementación de un proceso de consulta con representantes de las diferentes jurisdicciones provinciales, los municipios de la Provincia, de colegios profesionales, de universidades, de asociaciones de magistrados y de la sociedad civil, a llevar adelante durante el primer semestre del año 2006. De este modo, consideramos que la legislatura provincial tendrá para su análisis una norma moderna y consensuada que acompañe las políticas públicas que la provincia de Buenos Aires se encuentra llevando a cabo.

de la Procuración del Tesoro de la Nación, Bs. As., 1994, pág. 75. Asimismo el citado autor ha señalado que “las normas que regulan el procedimiento administrativo tienen, pues, un carácter instrumental en relación con la gestión del bien común, causa final del Estado y, en ese sentido, el interés público como estándar de interpretación de la relación jurídico administrativa gravita también en el ámbito estrictamente procedimental. Comadira, Julio Ricardo, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Lexis Nexos, 2003, página 125.

⁴ El Decreto Ley 7647/70 fue una norma de avanzada, anterior a la ley 19.549 y su decreto reglamentario 1759/72 que rige el procedimiento administrativo nacional, sirviendo para aclarar conceptos, brindando garantías a los administrados en su trato con la administración y fijando reglas precisas y claras a la actividad administrativa, dándose fin a la Administración del Estado de Policía, que se caracterizaba por la existencia de un poder discrecional ilimitado. “A diez años de vigencia de la ley nacional de procedimientos administrativos y su decreto reglamentario: valoración de los mismos”. Marienhoff, Miguel S., La Ley. 1982-D, pág. 708.

II- LA FILOSOFÍA DE LA PROPUESTA

El Estado de Derecho producto del régimen democrático, conquista invaluable para la realización plena de los derechos humanos⁵, funda la necesidad de establecer un orden jerárquico normativo en virtud del cual las constituciones, tanto nacional como provincial, marcan las pautas que deben respetar las normas que se dicten por los poderes del Estado.

Los últimos años han sido testigo de cambios trascendentes en materia constitucional, por las reformas introducidas en el año 1994 a la Constitución Nacional⁶ y Provincial⁷ con claro impacto en el conjunto de las relaciones sociales. Asimismo en la provincia de Buenos Aires se produjo la sanción de la Ley 12.008 y sus modificaciones, referida al Código de Procedimiento Contencioso Administrativo y el fuero respectivo⁸. Estos cambios vienen siendo acompañados de una jurisprudencia cada vez más elástica y progresista en torno al reconocimiento de nuevos derechos tutelados.

Creemos que en este contexto deviene necesario una revisión del orden jurídico que rige el procedimiento administrativo.

Consideramos que la norma que hemos elaborado será el vehículo idóneo para dar cabida a todas aquellas relaciones entre los particulares y el Estado, que en el juego armónico de intereses susceptibles de tutela, permita la satisfacción sin cortapisas tanto de los derechos de los administrados como del interés general.

El objetivo de la propuesta de ley es asegurar la juridicidad⁹ de la actuación de la administración y el respeto pleno de los derechos de los administrados, a través de

⁵ Travieso, Juan Antonio: "Historia de los Derechos Humanos y Garantías", Ed. Heliasta S.R.L., Bs. As. 1993.

⁶ La Constitución Nacional contempla al Amparo como garantía constitucional de los derechos de incidencia colectiva (Art. 43 C.N.), y acoge en tal carácter los derechos al ambiente, de usuarios y consumidores (Arts. 41 y 42 C.N.) a más de conformar un grupo normativo que, interpretado armónicamente, permite el acceso a la jurisdicción no solo a través del Amparo.

⁷ La Constitución Provincial también reconoce los derechos al ambiente (Art. 28), al consumo y los servicios públicos (Art. 38), al patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico y urbanístico (Art. 43), haciendo operativo al Amparo para la defensa del ejercicio de los derechos constitucionales individuales o colectivos, habilitando la utilización de ese remedio procesal no sólo a los particulares sino a los órganos estatales.

⁸ Se incorporaron figuras tales como el amparo por mora en el artículo 76º y se produjo el ensanche de la legitimación por imperio del artículo 13º.

⁹ "La Juridicidad nuclea todo el sistema normativo, desde los principios generales del derecho y la Constitución Nacional, hasta los simples precedentes administrativos en cuyo seguimiento este comprometida la garantía de la igualdad, pasando por la ley formal, los actos administrativos de

la búsqueda del equilibrio entre el obrar eficaz de la administración y de los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía.

Consideramos al administrado un colaborador de la administración aún cuando defienda sus derechos subjetivos, y así debe ser tratado por el poder administrador, ya que la administración pública en los mismos casos que representa un interés o un derecho propio, lo hará siempre en menor grado, ante la gravitación que tienen los intereses de la colectividad.

III- PRINCIPIOS ESTABLECIDOS

La propuesta normativa que hemos elaborado cuenta con doce capítulos y ciento once artículos, en los que se han establecido aquellos aspectos medulares que requieren de la discusión y el consenso legislativo, tales como lo referido al ámbito de aplicación, las actuaciones, la representación, el domicilio, la prueba, las notificaciones, los plazos, la terminación del procedimiento, al acto administrativo, los recursos y la potestad ordenadora y sancionadora. Fijándose como principio que el Poder Ejecutivo reglamente lo referido a la tramitación de las actuaciones, de forma tal que se asegure la celeridad, economía y eficacia, para lo cual se establece la necesidad de evitar pases innecesarios y fijar una adecuada comunicación interadministrativa y con el interesado que asegure de manera más ágil el flujo de información, la transparencia del obrar estatal y la obtención de la realización del interés general perseguido¹⁰.

Nos parece claramente conveniente que todo aquello referido al trámite¹¹ y sus mecanismos de sustanciación pueda ser establecido a través de la vía reglamentaria, ya que de esta forma se podrán considerar con celeridad cuantas vías y alternativas vayan generándose a través de las distintas políticas de gestión que lleve adelante el Poder Ejecutivo.

alcance general, y eventualmente, ciertos contratos administrativos". Comadira, Julio Rodolfo, op. cit., páginas 84/85.

¹⁰ En el ámbito nacional por Decreto 1883/91 se creó en cada jurisdicción ministerial la Unidad Secretaría General, que tiene como responsabilidad primaria la recepción y salida de documentación administrativa, como así también lo referido a despacho, mesa de entradas y notificaciones e información al público.

¹¹ No obstante ello, la Propuesta establece el derecho que se le otorga al particular de recurrir en queja ante el superior jerárquico del agente o funcionario responsable por la falencia o demora, contra los defectos de tramitación e incumplimiento de los plazos legales o reglamentarios en que se incurriere durante el procedimiento.

Por lo tanto, la reglamentación que se realice de estos aspectos deberá tener especialmente en cuenta la forma de lograr la agilización y simplificación de los trámites administrativos¹², como así también los medios y mecanismos que se utilizarán para establecer la comunicación entre los particulares y la administración y de esta última entre sí. Es importante destacar que en lo referente a la difusión de reglamentos que se dicten, el proyecto contempla además de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, su divulgación a través de la guía única de trámites y de la página web del organismo respectivo (para lo cual la reglamentación deberá prever la aplicación y cumplimiento de ello).

- **El impulso de oficio:** se fija como principio general, entendiéndose por oficialidad: que corresponde a la autoridad administrativa adoptar los recaudos conducentes a la impulsión del procedimiento y hasta el dictado del acto final, como asimismo desarrollar la actividad tendiente a reunir los medios probatorios para su adecuada resolución.

Este principio general cede en aquellos supuestos en que el particular por su inactividad genere que la administración declare la caducidad del procedimiento. Pero a diferencia de lo establecido por el Decreto-Ley 7647/70 y siguiendo lo normado por la Ley 19.549, artículo 1° inciso e) apartado 9), previo a la declaración de caducidad se debe notificar al particular que si transcurren otros treinta días de inactividad se actuará en tal sentido..

Asimismo se prevé como excepción a la declaración de caducidad, los trámites relativos a previsión social y los que la administración considere que deben continuar por sus excepcionales circunstancias, o por estar comprometido el interés público.

- **Búsqueda de la verdad jurídica objetiva:** fuertemente ligado con lo señalado acerca del impulso de oficio, se encuentra este principio que el proyecto ha contemplado al disponer que deberá determinarse la verdad de los hechos sobre los que deba resolverse, sin exigirse formalidades rigurosas que impidan o entorpezcan la intervención o los derechos del particular. En la propuesta se toleran

¹² La Subsecretaría de la Gestión Pública a través del área de Innovación, viene promoviendo la implementación de concursos de proyectos e ideas innovadoras en la administración pública provincial y municipal. Es así que durante el año 2004 se recibieron presentaciones que provinieron de agentes públicos y organizaciones sociales relativas a la temática de "Agilización y Simplificación de Trámites", mientras que para el año 2005 la propuesta se orientó al tema "Descentralización Política Administrativa del Estado".

presentaciones defectuosas, intimando al interesado a que las subsane, también presentaciones ante órganos incompetentes y se admite todo medio de prueba que se considere conducente.

La doctrina ha señalado que el procedimiento administrativo debe desenvolverse en la búsqueda de la verdad material, de la realidad y sus circunstancias tal cual aquella y estas son, independientemente de cómo hayan sido alegadas y en su caso probadas por las partes¹³.

Creemos de gran trascendencia que la actividad de los órganos estatales recepte con claridad este principio, ya que en el procedimiento administrativo a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento judicial civil, el órgano estatal no tiene por misión resolver un conflicto entre partes, por lo cual no le resultan aplicables las limitaciones que al Juez le impone el accionar judicial, más aún teniéndose en cuenta que pese a las limitaciones señaladas para el órgano judicial que deba resolver, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en el recordado caso “Colalillo”¹⁴ ha dicho, entre otras cuestiones, que “... no se trata ciertamente del cumplimiento de ritos caprichosos, sino del desarrollo de procedimientos destinados al establecimiento de la verdad jurídica objetiva, que es su norte... En caso contrario la sentencia no sería aplicación de la ley a los hechos del caso, sino precisamente la frustración ritual de la aplicación del derecho”.

IV- EL ENSANCHE DE LA LEGITIMACION

En materia de legitimación y de clasificación de las distintas situaciones jurídicas subjetivas que operan en el campo de las relaciones jurídico administrativas (derechos subjetivos, intereses legítimos, intereses simples, intereses difusos, derechos colectivos, etc.) la doctrina ha venido explayándose con profundidad¹⁵. No obstante ello consideramos medular de cara a la transformación de las relaciones antes mencionadas, realizar algunas observaciones en cuanto a lo que proponemos.

¹³ Escola, Héctor J. “Tratado General de Procedimiento Administrativo, Bs. As., 1981, página 17; Canosa, Armando “Nuevas Formas del Control de Plazos en el Procedimiento Administrativo”, El Derecho; 149-822.

¹⁴ Colalillo, Angel c/ Compañía de Seguros España y Río de La Plata; CSJN, Fallos 238:550; La Ley 89-412; JA 1957-IV-477.

¹⁵ Soria, Daniel Fernando, Consideraciones sobre la legitimación y el procedimiento administrativo; Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Buenos Aires 1998, páginas 448/469; Gordillo, Agustín A, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Caps. II y III, 2da edición, Bs. As., 1998; Greco, Carlos M, Estudio preliminar sobre los denominados intereses difusos, colectivos y su protección judicial, La Ley, 1984-B-868.

El artículo 10 del Decreto-Ley 7647/70 otorga legitimación para actuar ante la administración pública a quien sea portador de un derecho o interés legítimo, formando parte de esta manera del retraso de los textos legislativos relativos a los procedimientos administrativos en general, en comparación con los avances en materia de tutela judicial de ciertos derechos y vías procesales.

La consolidación del sistema democrático ha dado lugar al avance y la organización de la comunidad en torno a los asuntos públicos y junto con ello se han venido abriendo paso pretensiones de grupos de personas o entes exponenciales de intereses sociales, colectivos o sectoriales quienes se arrogan la titularidad para accionar en resguardo de bienes jurídicos de creciente protección, tales como el ambiente¹⁶, el espacio público, el hábitat urbano, los bienes culturales, los servicios públicos, etc.

En vista a estas cuestiones esbozadas es que la propuesta que realizamos prevé que tendrán aptitud para actuar ante la administración pública tanto personas físicas o jurídicas que pretendan una prestación o el reconocimiento de un derecho o interés jurídicamente tutelado, y las que se encuentren en una situación individual o colectiva de conflicto, controversia, lesión o afectación de sus derechos.

Pretendemos de esta forma que nunca más la administración pública provincial - y en caso de adhesión, también la municipal- cierre sus puertas a reclamos que invoquen asociaciones civiles o el defensor del pueblo¹⁷ o quien revista "solo" la condición de vecino¹⁸,

¹⁶ Ver "Sociedad de Fomento Cariló c/ Municipalidad de Pinamar" AC 73.996, con comentario de Scatolini, Juan Luciano, RAP Bs As, N° 18, páginas 37/42.

¹⁷ Verbié Francisco "La (negada) legitimación activa del Defensor del Pueblo de la Nación, para accionar en defensa de derecho de incidencia colectiva. Buscando razones a la doctrina de la Corte". AAVV, Libro de ponencias generales y trabajos seleccionados, del XXIII Congreso Nacional de Derecho Procesal. Premio AADP mejor ponencia.

¹⁸ El Poder Judicial en reiteradas ocasiones debió pronunciarse a favor de vecinos que no se encontraron legitimados en sede administrativa por detentar "sólo" la situación de tales. "Schroeder J. c/ E.N." CNACAF, Sala III, La Ley 1994-E-449, Schroeder en su calidad de vecino se oponía al emplazamiento en su comuna de una planta de tratamiento de residuos peligrosos. "Andorno S/ E.N." CNACAF, Sala III, 1993, El Derecho T. 157, allí el vecino en su calidad de tal fue legitimado para demandar con el fin de evitar la realización de una competencia automovilística en el perímetro de un parque público de la Ciudad de Buenos Aires. "Rusconi Oscar c/ Municipalidad de La Plata" SCJBA La Ley-1996 C, se reconoció la legitimación de un vecino de una estación de servicios que había sido autorizada a funcionar por la Municipalidad de La Plata.

V- PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El artículo 124° del Decreto-Ley 7647/70 faculta a la administración en los casos que se proyecte el dictado de una norma de alcance general, que la norma pueda ser sometida a información pública por disposición y plazo que señale el Poder Ejecutivo. También habilita a la administración la posibilidad de otorgar a organizaciones profesionales, gremiales, sociedades o personas ajenas a la administración y demás entidades que ostenten la representación de intereses de carácter general, la oportunidad de exponer su parecer.

Sin duda la discrecionalidad con que cuenta la administración y la falta de reglamentación en esta materia han hecho en la práctica ilusoria la participación de la ciudadanía durante la vigencia del decreto ley mencionado.

Consideramos imperioso establecer nuevas técnicas y prácticas participativas, básicamente en los procedimientos formadores de actos generales o normativos, así como en los que precedan a la emisión de actos particulares en temas trascendentes.

En ese sentido la propuesta prevé que cuando se proyecte el dictado de un reglamento, el órgano encargado de su elaboración deberá informar¹⁹ a la ciudadanía acerca de las actuaciones que se encuentren en trámite, fijando un plazo para que cualquier persona que tenga un interés jurídicamente tutelado, pueda efectuar observaciones o alegaciones sobre el mismo, las que serán tenidas en cuenta en los considerandos del acto. Asimismo se establece que el Poder Ejecutivo por vía reglamentaria establecerá los supuestos y la modalidad de su implementación.

Como queda expresado, en materia de participación ciudadana se pone fin a la discrecionalidad en el obrar de la administración y - a través de la reglamentación en la cual nos encontramos trabajando - se proveerán los mecanismos necesarios y conducentes a una efectiva participación de la sociedad civil en todos aquellos asuntos en los que la decisión estatal pueda afectar intereses de carácter general.

¹⁹ La información pública esta pensada fundamentalmente para “el triple juego de esclarecimiento procesal, conciliación de intereses e incluso arbitraje en los conflictos”. De ordinario se ha disciplinado como un trámite o subprocedimiento administrativo esencial, por cuya virtud un proyecto determinado que pueda afectar a la colectividad o a un grupo o categoría de personas, se somete a publicidad para recibir las observaciones o sugerencias de los ciudadanos individualmente considerados, o de asociaciones, entidades gremiales u ONG’s. Ver Garrido Falla Fernando, “La participación en el municipio” en la obra colectiva El Municipio, Mendoza 1984, páginas 173,174 y Soria Daniel Fernando en obra citada.

El modelo a seguir al respecto es el previsto por la legislación de procedimiento común española (Ley 30/92), que fija en su artículo 86 apartado 2º que cualquier persona física o jurídica puede examinar el procedimiento o la parte del mismo que se acuerde. Asimismo la referida ley establece que el acceso resulta procedente cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera o afecte a sectores profesionales, económicos o sociales organizados.

Pretendemos que la aplicación no sea compleja, para ello la reglamentación deberá contener la obligatoriedad para la administración de publicar anuncios a través de distintos medios de información, fijando un plazo para que se formulen los aportes o alegaciones en relación con las cuestiones que se traten en el procedimiento²⁰. Quienes se presenten no por ello pasan a ser considerados parte en el procedimiento con los derechos y obligaciones que ello implica, pero sí a que sus observaciones u alegaciones sean tenidas en cuenta en los considerandos del acto que dicte la administración, lo que sin duda la obliga a tomar seriamente en cuenta las mismas.

Relacionado con lo recientemente analizado respecto a la participación de la ciudadanía se encuentra lo concerniente al **acceso por el particular al expediente**. En este aspecto - también de importancia gravitante en cuanto asegura la transparencia²¹ y el derecho de defensa en el procedimiento - se ha previsto en la propuesta, como principio, la innecesariedad de formalidad alguna para que los interesados, sus apoderados o patrocinantes o cualquier persona autorizada puedan solicitar vista²² de las actuaciones ante las oficinas en las que el expediente se encuentre, debiendo concederse la misma sin necesidad de resolución expresa al efecto.

²⁰ El anuncio deberá indicar el lugar de exhibición de la documentación administrativa y el plazo para formular alegaciones. A la fecha indicada para presentarse ante la administración deberá estar incorporada a la documentación, los elementos de juicio necesarios para la consulta de los ciudadanos, por ejemplo de tratarse de una obra o proyecto urbanístico, la memoria descriptiva pertinente, los planos, los presupuestos, el estudio de impacto ambiental, etc.

²¹ Ligada con el principio del artículo 1º de la Constitución Nacional, que hace referencia a la publicidad de los actos de gobierno.

²² Uno de los principios que debe presidir todo procedimiento administrativo es aquel que deviene de la aplicación del artículo 18 de la Constitución Nacional, denominado debido proceso adjetivo o debido procedimiento adjetivo, el cual reconoce como componentes de dicha garantía a tres derechos: 1) el derecho a que el administrado sea oído, 2) el derecho a ofrecer pruebas y que se produzcan las mismas y 3) el derecho a obtener una resolución fundada. Ver Canosa Armando Norberto, "La vista en el procedimiento administrativo", El Derecho 134-899.

Se prevé como excepción a este principio, aquellas actuaciones que hayan sido consideradas secretas o reservadas previo dictamen de la Asesoría General de Gobierno.

Para el caso que el pedido de vista se lleve a cabo en forma escrita, se fija un plazo máximo de cinco días para que el Organismo en donde se encuentren las actuaciones acuerde la vista y establezca un plazo no inferior a tres días durante el cual el particular podrá ejercer su derecho. Dicho acto deberá serle notificado a este último.

También la propuesta dispone que el pedido de vista realizado por escrito suspende el plazo para recurrir, el que comenzará a computarse nuevamente a partir del día en que se tomó vista o una vez transcurridos los días previstos al efecto.

VI- SIMPLIFICACION DE LA ETAPA RECURSIVA

En materia de recursos mucho es lo que ha venido opinando y debatiendo la doctrina²³, inspirada en lo que es sin dudas una cuestión central en la teoría general del procedimiento administrativo, en virtud de su complejidad y efectos.

Consideramos que excede los objetivos del presente trabajo realizar mayores análisis al respecto, aunque no podemos dejar de señalar que ha sido esta una materia de pormenorizado análisis en el seno de la comisión redactora de la propuesta. Lo que hemos intentado y creemos haber logrado es el establecimiento de una etapa recursiva de sencillo ejercicio para los administrados, pero que a su vez permita a la administración contar con una facultad revisora plena y en cabeza de los máximos responsables políticos del Estado.

Pensar en un procedimiento administrativo sin obligatoriedad de patrocinio letrado, pero con etapas procesales solo entendibles para juristas (ello ocurre en la actualidad en materia de recursos) es sin duda un arma de doble filo que puede por vía indirecta hacer ilusorias muchas pretensiones justas y atendibles de la ciudadanía.

La Propuesta fija como principio general que toda decisión final, interlocutoria o de mero trámite que afecte la esfera de derecho del particular o importe trasgresión de

²³ Gordillo Agustín, "Tratado de derecho administrativo", Tomo 4.1, Cassagne Juan Carlos, "Efectos de la interposición de los recursos y la suspensión de los actos administrativos", El Derecho 20-903, Fiorini Bartolomé, "La instancia administrativa previa a la judicial en la ley 19.549", El Derecho 118-377, entre otros autores.

normas legales o reglamentarias o adolezca de vicios que la invaliden, es impugnabile mediante un único recurso administrativo, de carácter innominado.

El Recurso deberá presentarse y fundarse por escrito ante el órgano que dictó el acto, dentro del plazo de veinte días para ser resuelto por el órgano con competencia resolutoria final, entendiéndose por tal al Gobernador, los Ministros, Secretarios o máxima autoridad del Ente Autárquico.

También se establece que en caso que el acto emane de un funcionario de jerarquía inferior a la mencionada en el párrafo anterior, el recurso administrativo debe ser resuelto por aquellos con carácter definitivo y por ende agotando la vía administrativa.

La Propuesta asimismo otorga carácter de acto definitivo que agota la vía administrativa al acto que resuelva el recurso que se interponga ante el acto administrativo emanado del Gobernador, Ministro, Secretario o máxima autoridad del ente autárquico.

Con respecto a los Reglamentos se prevé que pueda deducirse directamente recurso administrativo ante la autoridad que los dictó, dentro de un plazo de sesenta días contados a partir de su publicación en el Boletín Oficial o desde su notificación, otorgándose a su resolución carácter de acto definitivo que agota la vía administrativa. Cuando el Reglamento haya sido dictado por un funcionario con jerarquía inferior a Gobernador, Ministro, Secretario o máxima autoridad del ente autárquico se acuerda dicho carácter al Recurso resuelto por estos.

También se fija la posibilidad de solicitar la revisión de decisiones firmes, cuando se hubiera incurrido en manifiesto error de hecho que resulte de las propias constancias del expediente administrativo, cuando se hubiera dictado el acto administrativo como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia o cualquier otra maquinación fraudulenta, o graves irregularidades comprobadas administrativamente o basándose en documentos cuya declaración de falsedad se desconocía o se hubiere declarado después de la emisión del acto. Podrá peticionarse la revisión cuando la parte interesada/afectada por el acto administrativo, hallare o recobrare documentos decisivos ignorados, extraviados o retenidos por fuerza mayor o por obra de un tercero.

VII- OTRAS CUESTIONES ABORDADAS

Finalmente haremos mención de otras cuestiones novedosas que incorpora la propuesta las que más allá de no profundizarse en esta instancia, no dejan por ello de poseer una importancia trascendente.

- **Recusación y Excusación de funcionarios**²⁴: se modifica el principio general previsto en el Decreto-Ley 7647/70 respecto a la no recusación²⁵ de funcionarios o empleados, regulándose en forma detallada todos los casos contemplados como causales de recusación o excusación.

- **Notificaciones**²⁶: se prevé la obligatoriedad para el organismo notificador de informar al particular acerca del recurso que puede interponerse, que como se ha visto es uno solo e innominado, el plazo dentro del cual debe articularse y si el acto agota la instancia administrativa.

Entre los medios de notificación se autoriza el uso de medio electrónico o facsimil, siempre y cuando el particular hubiera denunciado voluntariamente un domicilio especial telefónico y electrónico.

- **Plazos**²⁷: se fija un plazo general que rige siempre y cuando para la realización de un trámite determinado no se prevea en la ley, en su reglamentación o en leyes especiales un plazo especial. Dicho plazo es de diez días, mientras que para dictar el acto final el plazo será de treinta días, contados a partir del momento en que las actuaciones se encontraran en estado de resolverse.

²⁴ Ver Juratorio Jorge, "La excusación y recusación en el procedimiento administrativo", en la obra Procedimiento Administrativo, jornadas organizadas por la Universidad Austral, Buenos Aires, 1998, páginas 199/209.

²⁵ El instituto de la recusación tiende a garantizar la imparcialidad de los agentes a quienes compete entender en el trámite y decisión de una actuación administrativa. Por ello, la administración pública exige que las causales en que aquella pueda fundarse, sean interpretadas con carácter restrictivo y conciliando en su justa medida los valores en juego. Procuración del Tesoro de la Nación, Dictamen nº 88/94, Expte. 9196 E. 1 0000002728-946/00. Banco Hipotecario Nacional (Dictámenes 210.156) .

²⁶ Ver Hutchinson Tomás, "Las notificaciones administrativas en el orden nacional", La Ley, 1987-E, página 1062.

²⁷ Ver entre otros: Cassagne Juan Carlos, "Los plazos en el procedimiento administrativo", El Derecho 83-897, Halperin David, "El carácter obligatorio de los plazos en el procedimiento", RAP Nº 16, Canosa Armando, "Nuevas formas de control de los plazos en el procedimiento administrativo", El Derecho 149, página 823.

- **Plazo de gracia**²⁸: originariamente el Decreto-Ley 7647/70 no establecía esta previsión contemplada en el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 124°, que permite a las partes contar con las dos primeras horas hábiles del día siguiente al del vencimiento del plazo para hacer valer sus derechos ante los estados judiciales.

La falta de esta previsión en lo que hace al procedimiento administrativo originó reiteradas y acertadas críticas, ya que como señalara Hutchinson *“frente al formalismo moderado que caracteriza el procedimiento administrativo resultaría incongruente negar en él lo que está permitido en el ámbito de la justicia”*.

Esta cuestión también trajo aparejadas distintas posturas en sede judicial, en cuanto a si debía o no reconocerse el plazo de gracia en el procedimiento administrativo, en virtud de la falta de norma legal que lo contemple²⁹. Todo ello quedó disipado con la sanción de la Ley 13.262³⁰ que establece que el escrito no presentado dentro del horario administrativo del día que vence el plazo, puede ser entregado el día hábil siguiente dentro de las dos primeras horas del horario de atención de la oficina que corresponda.

La propuesta prevé el plazo de gracia pero no lo circunscribe a las dos primeras horas del horario de atención en la oficina que corresponda, sino que el mismo se extenderá a todo el horario laboral de la oficina donde deba realizarse la presentación.

Creemos que es esta una solución justa ya que no existe un horario cierto y uniforme para todas las oficinas públicas pertenecientes a la administración centralizada, descentralizada y entes autárquicos, generándose dudas y falsas interpretaciones al respecto.

²⁸ Ver Hutchinson Tomas, Procedimiento Administrativo en la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, Astrea, 1995, página 243, en dicha obra el citado jurista manifiesta que el fundamento del plazo de gracia radica en “no privar al recurrente el lapso que queda a su favor entre la finalización del horario de oficina y la medianoche del vencimiento del plazo...”.

²⁹ Se verificaron distintas etapas en cuanto al reconocimiento de plazo de gracia en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, hasta el dictado del fallo “Chipolini” del 14 de abril de 2004 que consolidó definitivamente al plazo de gracia como parte integrante del procedimiento administrativo. Ver Columbo Juan Martín, “Apostillas al plazo de gracia en el procedimiento administrativo de la Provincia de Buenos Aires”, RAP Bs As. N° 30, página 87/92.

³⁰ Publicada en el Boletín Oficial el 10 de diciembre de 2004 y se erigió en la primer y única modificación del Decreto Ley 7647/70 en mas de 35 años de vigencia de la norma.

- **Figura de gestor:** se recepta tal como lo hace el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 48º.

CONCLUSIÓN

Las políticas de inclusión social, la participación ciudadana en los asuntos públicos, la transparencia en el obrar de la administración, la formación y capacitación de los agentes del Estado son ejes de gestión primordiales para el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Creemos que a la ardua tarea diaria de construir un Estado capaz de reconocer y hacer efectivos valores superiores que tiendan a la búsqueda de niveles básicos de dignidad para el conjunto de los habitantes, debe acompañársela de instrumentos normativos acordes a la complejidad y necesidades de estos tiempos.

Esperamos que la propuesta brevemente comentada que sea recibida como un aporte en la dirección señalada.