

UNA LEY ESPAÑOLA QUE SIRVE DE MODELO EN HISPANOAMERICA

Desde que se conoció en estas latitudes la ley reguladora española del Procedimiento administrativo, del año 1958, a la que dediqué uno de los primeros comentarios producidos en Iberoamérica, en *La Ley de Buenos Aires* (tomo 92, págs. 890-8), tuve la seguridad que ella influiría en los países hispanoamericanos para mejorar el Derecho positivo en esta materia, tan descuidada, por lo general, en los mismos. La legislación sobre el particular, en efecto, se reduce en la mayoría de aquéllos a simples decretos o reglamentos, muy rudimentarios e imperfectos, como lo he hecho notar en la monografía que escribí en 1968 por encargo de la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares, sobre *La Administración Pública en las Constituciones de los países iberoamericanos*. Por su excelente factura técnica y el acierto de sus disposiciones, inspiradas en forma evidente por las enseñanzas de la ciencia y de la experiencia de quienes la redactaron, entre los cuales se destacan los más caracterizados catedráticos y autores de la materia, era obvio que esa ley impulsaría la legislación de estos países, erigiéndose en su modelo. Personalmente podemos dar testimonio de ello, pues la ley española de Procedimiento administrativo ha servido de base para la redacción de los anteproyectos de ley sobre Procedimiento administrativo que he tenido el honor de preparar por encargo de varias provincias argentinas, primero, para la de Santa Fe, mi país, en 1966, y actualmente, para la del Chubut, que debe su fundación a Simón de Alcazabal y Sotomayor. Sin dejar de servirnos de algunas disposiciones de las leyes austríaca de 1926, yugoslava de 1956 y norteamericanas (federal y estatales), la referida ley española nos proporcionó el mayor número de disposiciones incorporadas a dichos anteproyectos, adaptadas a nuestras necesidades y peculiaridades administrativas. Y, aún en los casos que nos apartamos de ella, no hemos hecho nada más que traducir o expresar en otros términos los mismos principios fundamentales que la inspiran, tales como las normas generales de actuación administrativa, que incor-

poramos en el capítulo tercero, bajo el artículo 26, que dice así: «Toda actuación administrativa, cualquiera sea su importancia, deberá sujetarse a los siguientes principios básicos y esenciales:

1.º *Principio de la legalidad:*

a) Todos los órganos y agentes administrativos, en los asuntos de la Administración pública, deben proceder y decidir conforme a la ley y a las disposiciones fundadas sobre ella.

b) En los casos en que, por la ley o por disposiciones basadas en ella, tienen el poder de decidir según su libre apreciación, la decisión debe tomarse dentro de los límites del poder atribuido y de conformidad con la finalidad para la cual aquél ha sido conferido.

c) Las normas de la presente ley se aplicarán aun en los casos en los cuales el órgano o agente tienen facultad para decidir de acuerdo a su libre convicción.

2.º *Principio de la igual tutela o de la tutela contemporánea del interés del particular administrado y del interés público, o de la Administración pública.*—En el curso del procedimiento y al adoptar la pertinente resolución, los órganos y agentes de la Administración pública deben tender a facilitar al administrado la tutela y la realización de sus derechos, de la manera más amplia posible, y además cuidar que ello no contrarie el interés público, en los límites de la ley y de las demás disposiciones vigentes de acuerdo con ella.

3.º *Principio de la verdad material.*—En el procedimiento administrativo debe determinarse el estado de hecho real y a este fin, débense comprobar todos los hechos relevantes para adoptar una decisión legal y regular, conforme a la verdad real y no puramente formal.

4.º *Principio de la imprescindible audiencia de la parte o interesados.*—Antes de adoptarse una decisión, debe darse a la parte la posibilidad de alegar sobre los hechos y sobre las circunstancias que crea pertinentes a su derecho. Solamente en los casos expresamente consentidos por la ley, podrá adoptarse decisión sin previa audiencia de parte.

5.º *Principio de la valoración de la prueba según la libre convicción.*—El órgano o funcionario competente para resolver decidirá según su propia convicción qué actos, hechos o circunstancias deben considerarse probados, en base a una concienzuda y cuidadosa valoración de cada prueba y del conjunto de todas ellas, como también al resultado de procedimiento.

6.º *Principio de la independencia del órgano que resuelve.*—Los órganos deben dirigir el procedimiento y tomar las decisiones en los límites que les

atribuyen las leyes, independientemente. El funcionario del órgano competente debe comprobar los hechos y las circunstancias de modo independiente y aplicar las normas al caso concreto sobre la base de los hechos y de las circunstancias comprobadas.

7.º *Principio de la revisión por medio del recurso:*

a) Contra las decisiones tomadas en primer grado, la parte tiene derecho a recurrir. Solamente por ley puede disponerse que, en casos determinados, no admiten recursos.

b) Contra aquellas decisiones tomadas por órganos que carecen de superior jerárquico, solamente es admitido el recurso cuando la ley o el reglamento lo prevean.

c) La parte conserva el derecho a recurrir cuando las resoluciones de los órganos de primer grado no han sido tomadas dentro del término legal, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 76 (silencio administrativo); y

d) No se admite recurso contra las decisiones de segundo grado.

8.º *Principio de la estabilidad legal de las decisiones definitivas.*—Las decisiones contra las cuales no procede recurso ni contra las cuales se puede promover un juicio administrativo, o sea las resoluciones definitivas, en base a las cuales una persona ha adquirido determinados derechos, no pueden ser anuladas, abrogadas o modificadas sino en los casos previstos por la ley.

9.º *Principio de la economía procesal.*—El procedimiento administrativo debe desenvolverse con solicitud, con el menor gasto y la máxima celeridad, tanto para la parte como para los demás interesados, de manera de poder reunir dentro del menor tiempo y con el mínimo dispendio, todo el material necesario para la regular comprobación del estado de hecho y para una legal y regular decisión.

10. *Principio de la asistencia a la parte no instruída.*—El funcionario que dirige el procedimiento debe velar para que la ignorancia y la inexperiencia de la parte y de los demás interesados no perjudiquen los derechos de los mismos.

11. *Principio del derecho a actuar con intérprete.*—La parte y demás interesados en un procedimiento administrativo que ignoren o no dominen el idioma nacional tendrán derecho a solicitar la asistencia de un intérprete.»

Fácilmente se hallará en las disposiciones transcritas la influencia de los artículos 29 a 36 de la ley española de 1958, pero la incorporación de estos principios expresamente *in extenso* fue hecha por primera vez por la ley

yugoslava de 1956, en vigencia desde el 20-IV-57. Esta es considerada a justo título como uno de los Códigos más completos del mundo en la materia (v. Stjepanovic, Nicola, *La loi yugoeslave sur la procédure administrative non contentieuse*, en la «Revue Internationale des Sciences Administratives», Bruxelles, vol XXIV, núm. 2, 1958, págs. 182 y sigs., donde se hallará, entre otras referencias sobre esta ley, una explicación de los principios fundamentales que ella se asienta).

La ley austríaca de 1925, modificada en 1950, no contiene un conjunto de normas generales sobre las actuaciones administrativas como éstas, a pesar de inspirarse en los mismos principios cardinales. Recuérdese que fue la Constitución austríaca de 1920 la que incorporó por primera vez el principio de legalidad en la Administración pública (art. 18); que había sido admitido en aquel país desde fines del siglo anterior, y más precisamente, desde 1875, año en que se creó el Tribunal Administrativo Supremo de Viena (*Verwaltungsgerichtshof*), al que se atribuyó competencia para anular las resoluciones administrativas que violaran las formas esenciales del procedimiento administrativo, pero éstas no estaban preestablecidas en forma expresa ni orgánica. Las disposiciones existentes a la sazón no eran más que instrucciones internas, normas de servicio, que no atribuían a los administrados derechos propiamente dichos, ni siquiera de carácter procesal. Fue el mismo tribunal creado en 1875 el que formuló jurisprudencialmente una serie de normas y de principio a los que, de hecho, quedaba vinculada la actividad administrativa. El presidente de dicho tribunal Tezner, las resumió y difundió en su obra *Handbuch des österreichischen Administrativeverfahrens*, publicada en 1896. Las dos reglas fundamentales eran: 1) La audiencia del interesado; y 2) La motivación de la resolución. Como se advierte, esta última no se enuncia como principio básico del procedimiento por la ley austríaca de 1925-50 en esta parte, pero se ha incorporado definitivamente al derecho y la jurisprudencia universales. Como observa Helbling, en el tomo III de su *Comentario sobre la ley de Procedimiento administrativo* (Viena, 1953), el conjunto de leyes sobre la materia, que se sancionó en 1925 y entró a regir en 1926, fue más que el resultado del principio constitucional incorporado en 1920 —y agregamos por nuestra parte, modificado o desarrollado por la reforma sufrida por dicha Constitución en 1925—, el fruto de una simplificación administrativa general, impuesta por el tratado de paz a aquel país, a fin de contener los gastos en la Administración pública del mismo y contribuir de esta manera a la restauración de las finanzas del Estado austriaco, agotadas por la contienda bélica, que le imponía la urgencia de una administración más simple y más económica. Esta necesidad y la de aplicar los principios de legalidad propios de

la nueva forma de gobierno adoptada, dieron por resultado ese magnífico cuerpo de leyes, del 21 de julio de 1925, conocidas en su conjunto como la *Verwaltungsvereinfachungsgesetze*, de una de las que tomamos las normas generales de actuación administrativa cuya sanción aconsejamos, por considerarlas, no meras declaraciones o ideales de una buena administración o de un buen procedimiento legal, sino porque contienen preceptos o reglas que permiten orientar y agilizar las actuaciones administrativas, otorgando expresamente verdaderos derechos a los administrados e imponiendo obligaciones o deberes perentorios a los administradores, a menudo desconocidos o violados por éstos; por no estar positivamente establecidas por las leyes o los reglamentos respectivos. A criterio del comentarista de esta legislación en *La procedura administrativa*, la misma constituye «una de las mayores realizaciones del Derecho público moderno» (pág. 98, núm. 2.). Agrega que, a pesar de las variantes experimentadas por la legislación de aquel país, después de cuarenta años de estar en vigor, y del cambio experimentado por la concepción misma del Estado de Austria, merece un juicio favorable, ampliamente positivo, a través de los resultados de su aplicación durante ese largo lapso. Los principios distintivos del procedimiento administrativo austríaco, dispersos e implícitos o no en las leyes austríacas de la materia, son unos de orden administrativo propiamente dicho: tal es la posibilidad de la iniciación y prosecución de oficio (art. 39), según el cual son las autoridades y no las partes, las que disponen de los medios de prueba y del objeto del procedimiento administrativo (principio del sistema inquisitivo); como excepción al mismo, se admite el principio de la verdad material, como lo hace la ley yugoslava, a la que más de cerca seguimos en esta parte; a este fin se establece también el principio de la libre apreciación de las pruebas y de la identidad de valor de todos los medios de prueba (art. 46, p. 2.º). Con el procedimiento judicial tiene de común los principios de la audiencia de parte (art. 37); el de la publicidad del procedimiento (arts. 37 y otros); el de la oralidad del tratamiento, de aplicación facultativa (arts. 39, 40 a 44), y el de la inmediatez del órgano instructor y que decide (art. 55), si bien este último de aplicación eventual. Finalmente, esta legislación contiene un principio, que un autor italiano, Antonioli, resume con otros y denomina *de la decisión rápida* (o expedita), que consiste en la obligación de la autoridad de notificar la resolución a las partes dentro de seis meses de la presentación de la demanda (art. 73). Debo mencionar, como antecedente en nuestro país, la disposición, única hasta entonces en el Derecho público provincial argentino, del artículo 19 de la Constitución de Tucumán (1906), que dispone: «Toda reclamación de carácter contencioso-administrativo debe ser despachada en el término de tres meses, a contar desde el día de su presen-

tación. Vencido ese plazo, se tendrá por denegada y el interesado puede recurrir directamente a la justicia». Quizá el empleo de la frase «reclamación contencioso-administrativa» pueda inducir en error a quienes no sepan que esta Constitución denomina así a cualquier reclamación ante el P. E., en sede administrativa, que propiamente no es «contencioso-administrativo», denominación técnicamente más ajustada a la demanda en sede jurisdiccional, sobre la que esta Constitución guarda silencio.

Debo mencionar ahora, con mucha satisfacción, por la parte que tuve en su adopción por parte de la respectiva convención reformadora, como asesor técnico del bloque mayoritario de la misma, la disposición incorporada a la Constitución catamarqueña sancionada el 31-XII-65, que entró en vigencia en enero del año 1966 (art. 165), que dice así: «El Código de procedimientos administrativos determinará las simplificaciones de los trámites internos de la Administración provincial, sus términos y los recursos contra las decisiones de las mismas, no pudiendo demorar la resolución de las reclamaciones más de noventa días corridos, contados desde su iniciación; la responsabilidad de los funcionarios y empleados, así como las obligaciones de cada uno ellos durante la tramitación y la resolución de los asuntos administrativos».

Según la versión inglesa proporcionada por los profesores Lindsay Roger y Howard Lee McBain, en su obra *The new constitutions in Europe* (New York, 1923), el citado artículo 18 de la Constitución austríaca de 1920 decía así: «Toda la Administración pública debe ser conducida conforme a las leyes. Dentro de los límites de éstas, cada autoridad administrativa puede dictar ordenanzas en su esfera propia de acción». Según la versión francesa que da el profesor Mirkine-Guetzévitch, en *Les constitutions de l'Europe nouvelle* (París, 1930), la traducción literal del mismo artículo sería: «La Administración pública toda entera no puede ser ejercida sino sobre la base de las leyes. Toda autoridad administrativa puede hacer reglamentos sobre la base de las leyes, dentro de los límites de sus atribuciones». Este sería el primer enunciado formal del principio de legalidad de la Administración pública incorporado a un texto constitucional.

Me es grato consignar que la nueva Constitución catamarqueña de 1966 incorporó en su artículo 44 este principio, en los términos aconsejados en nuestro anteproyecto bajo el artículo 55, que dice así: «Ninguna autoridad o agente del Poder público podrá ejercitar atribuciones ni ordenar o ejecutar decisiones particulares válidas fuera de los límites fijados por una disposición preexistente».

La Constitución austríaca de 1920 fue modificada por una ley constitucional, el 30-VII-25, es decir, pocos días después de sancionada la ley ge-

neral sobre Procedimiento administrativo, que lleva fecha 21 del mismo mes y año, de la que tomamos los principios básicos enunciados bajo el artículo 26 de este proyecto.

La ley española de 1956 tampoco reúne en una sección o capítulo los principios básicos del procedimiento administrativo, pero los incorpora a todos o la mayor parte de ellos. En el capítulo I (arts. 29 a 39) del título de la «Actuación administrativa», esta ley dispone, en primer lugar, que «la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia» (art. 29, apartado 1), y encomienda a las autoridades superiores de cada centro o dependencia administrativos velar, respecto de sus subordinados, por el cumplimiento de este precepto, «que servirá también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento» (apartado 2). «Este mismo criterio —dispone el § 3— presidirá las tareas de normalización y racionalización a que se refieren los artículos siguientes y la revisión preceptuada en la disposición final quinta de la presente ley». Es decir, que la ley española acoge en el apartado 1 del artículo 29 el principio de economía procesal, señalado bajo el inciso noveno del artículo 26 de este anteproyecto. Como corolarios o consecuencias del mismo, se prescriben la normalización de los expedientes en los artículos 30 y siguiente; la racionalización de las tareas burocráticas, en el artículo 33; la información sobre organización y funcionamiento de los servicios, en el artículo 33; la emisión de quejas por tardanza en los trámites en el artículo 34; las horas de despacho y atención al público en el artículo 37; la formación del expediente único, aunque haya pluralidad de órganos decisorios, en el artículo 39, y la fijación de un plazo o término máximo de duración para tramitar y resolver un expediente —que no podrá exceder de seis meses, desde que se inició hasta que se dicte resolución—, en el artículo 61, inciso 1, con el consiguiente reconocimiento del derecho de queja por mora, en el inciso subsiguiente. El principio de legalidad está expresamente consignado, tanto respecto a la forma cuanto al fondo de los actos administrativos, en su artículo 40, que se incorpora en el artículo 27 del presente anteproyecto. La motivación de los actos está prevista también en su artículo 43, que es el artículo 30 de este anteproyecto.

La publicidad del expediente, corolario de la audiencia del interesado, está asegurada por el derecho de información reconocido a los interesados en el artículo 62, y la audiencia del interesado, en los artículos 91, 117 y 119. En cambio, no hallamos en ella disposiciones expresas, como las transcritas de la ley yugoslava, sobre la compatibilidad de la tutela del interés público y privado (principio 2.º), ni sobre el sistema probatorio (principios 3.º y 5.º), ni sobre los menos importantes con relación a los anteriores, pero no despreciables en un

régimen procesal legal, que se consignan como principios 6.º, 8.º, 10 y 11. Por eso, hemos seguido a aquella ley, con preferencia a las demás que pueden servir de modelo en esta materia, y no nos hemos limitado a establecer, como lo hace el anteproyecto del Instituto de La Plata, dos artículos sobre el acceso a las actuaciones administrativas de los interesados, sus representantes y sus letrados, la abolición del secreto de las actuaciones y de los informes, así como el uso del idioma nacional.

Sirva esta deshilvanada referencia a nuestro anteproyecto como homenaje de admiración y gratitud a una ley española, como la que regula el procedimiento administrativo, que sirvió de base para su redacción y a la que justamente atribuimos una gran influencia sobre la legislación hispanoamericana de su género.

SALVADOR M. DANA MONTAÑO