

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

TOMO I



ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO
RELACIONES CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO

HÉCTOR POZO GOWLAND
DAVID HALPERÍN - OSCAR AGUILAR VALDEZ
FERNANDO JUAN LIMA - ARMANDO CANOSA
DIRECTORES

CASSAGNE J. C. - GONZÁLEZ PÉREZ - HUTCHINSON
RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ - SENDÍN GARCÍA - BARNES VÁZQUEZ
CASSESE - D'ALTERIO - MAIRAL - SÁENZ - BARRA
SARMIENTO GARCÍA - MATA - POZO GOWLAND - SOLA - CAPUTI
SAMMARTINO - CANOSA - CASSAGNE E. - CELORRIO - BARBAGELATA
RHEIN SCHIRATO - HUICI - CENTANARO - TREACY - BARRAZA
BIANCHI - GOZAÍNI - CAMILIÓN - BIGLIERI - DAMARCO - NAVARRO
MAFFEI DE BORGHI - SÁNCHEZ - WEINBERG DE ROCA - BARBARÁN
DELPIAZZO - D'ALBORA (H.) - CHASCO - BARREIRA - DANIELE
COAUTORES

LA LEY

INDICE GENERAL

Prólogo	XV
---------------	----

TÍTULO I - ENSAYOS

CAPÍTULO I

A CUARENTA AÑOS DE LA LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Juan Carlos Cassagne

I.	Luces y sombras	1
II.	Situación anterior a la sanción de la LNPA y su trascendencia	4
III.	La tarea de la Comisión redactora y las influencias doctrinarias	8
IV.	La regulación del acto administrativo	10
	A. La función administrativa en sentido objetivo constituye el eje doctrinario del sistema	10
	B. El principio de la competencia	11
	C. La regulación del acto administrativo	13
	1) Generalidades.....	13
	2) Requisitos esenciales	14
	3) Publicidad	15
	4) El silencio administrativo	15
	5) Caracteres del acto administrativo.....	16
	6) Sistema de nulidades. El saneamiento	18
	7) La revocación del acto administrativo.....	19

	Pág.
V. La regulación procesal.....	23
A. Las normas procesales	23
B. Las reformas a la LNPA introducidas por el decreto 1023/2001 y la ley 25.344	24
1) Decreto 1023/2001.....	24
a) Reformas al art. 7º de la LNPA.....	24
b) El alcance de la indemnización en los supuestos de extinción del contrato por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.....	25
C. Las modificaciones introducidas por la ley 25.344 de emergencia económica financiera	26
1) Reformas de carácter técnico que no afectan el derecho de tutela judicial efectiva	27
2) Reformas que afectan el derecho de tutela judicial efectiva	27
VI. La transformación del procedimiento administrativo: las nuevas tendencias	29
VII. La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Las audiencias públicas.....	31
VIII. El procedimiento administrativo y la tutela judicial efectiva ..	34
A. La función de garantía del procedimiento administrativo y la tutela judicial efectiva	34
B. El requisito del agotamiento de la vía administrativa.....	40
C. Un cambio paradigmático: la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica	41
IX. Conclusiones sobre las nuevas funciones del procedimiento administrativo: la información y el consenso.....	45

CAPÍTULO II

LOS DESAFÍOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL SIGLO XXI

Jesús González Pérez

I. Introducción	49
-----------------------	----

	Pág.
II. Actuaciones de las Administraciones públicas no sujetas a procedimientos formalizados	52
A. Idea general.....	52
B. Actuación de las Administraciones no sujetas a procedimiento para la realización de los fines del Estado de Derecho	54
C. Actuaciones de las Administraciones para la realización de fines del Estado social	57
III. La tendencia a huir de las formalidades del procedimiento administrativo	60
A. Eficacia frente a garantía	60
B. Las vías para eludir las garantías	62
1. Formas de previsión de medios	62
a) Reclutamiento del personal	62
b) Provisión de medios materiales.....	65
2. Funciones de realización de fines.....	65
C. La reacción	66
IV. Respeto de las garantías esenciales	67
A. El principio del debido proceso.....	67
B. Iniciación de los procedimientos	70
C. Audiencia.....	70
D. Órgano administrativo	70
E. Reacción frente a los actos del procedimiento.....	70

CAPÍTULO III

LA POSIBILIDAD DE UNIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN AMÉRICA LATINA

Tomás Hutchinson

I. Introducción	73
II. Los organismos regionales en América del Sur.....	76
III. Perspectiva de la unificación del derecho en América Latina.	78
IV. El derecho administrativo ante la globalización	80
A. Globalización y regionalización	80

	Pág.
B. La integración y el acomodamiento de los ordenamientos administrativos	82
V. La posibilidad de unificación del procedimiento administrativo en América Latina	83
A. Introducción.....	83
B. El procedimiento administrativo.....	84
C. Los antecedentes de las normas de procedimiento administrativo en Sudamérica.....	85
VI. ¿Qué características podría tener una regulación única?.....	91
A. La imposibilidad de una regulación uniforme de todo tipo de procedimiento	91
B. A qué debería tender una unificación del procedimiento administrativo	94
1) Preliminar	94
2) El procedimiento como garantía de eficiencia administrativa.....	95
3) El procedimiento como necesario equilibrio	96
C. El nuevo modelo de procedimiento administrativo	98
D. El principio de juridicidad y la discrecionalidad administrativa	99
E. El procedimiento administrativo electrónico.....	103
VII. Conclusión.....	104

CAPÍTULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO SISTEMA DE CONTROL POR LA ADMINISTRACIÓN Y POR LOS CIUDADANOS: LEGALIDAD Y EFICIENCIA

Jaime Rodríguez Arana Muñoz
Miguel Ángel Sendín García

I. Introducción.....	107
II. Procedimiento Administrativo común y procedimientos especiales o formalizados	108
III. Los sujetos en el Procedimiento Administrativo.....	111
A. La Administración Pública Actuante.....	111

	Pág.
B. Los interesados	114
IV. El plazo máximo para resolver el procedimiento: obligación de resolver y silencio administrativo	118
V. Fases del procedimiento.....	123
A. Iniciación del procedimiento.....	123
B. Fase de Instrucción.....	126
1) Alegaciones	126
2) Informes y dictámenes.....	127
3) Prueba	129
4) Trámite de audiencia	131
5) Trámite de información pública	132
C. Terminación del procedimiento.....	133
VI. Reflexión conclusiva	138

CAPÍTULO V

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL TIEMPO Y EN EL ESPACIO: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA Y COMPARADA

Javier Barnes Vázquez

I. Observaciones preliminares	145
A. Una primera aproximación al concepto de procedimiento y su evolución histórica	145
B. La institución del procedimiento, entre la unidad y la diversidad	145
II. Fuentes históricas del Procedimiento Administrativo. El Procedimiento como sistema	149
A. Primeros pasos: la lucha por encontrar un término para describir el fenómeno.....	149
B. La sedimentación de estratos de reglas de procedimiento.....	153
C. La vida y existencia del procedimiento más allá de las leyes de procedimiento	156
1) Leyes de procedimiento “sin nombre”	156

	Pág.
2) Sectores del ordenamiento vinculados al procedimiento. El caso especial de la organización administrativa.....	157
D. El procedimiento como sistema vivo y complejo	161
1) La compleja composición del sistema jurídico del procedimiento	161
2) La aportación de una ley general al conjunto del sistema.....	164
3) La integración dinámica del conjunto en cuanto sistema vivo.....	164
III. El Procedimiento en perspectiva histórica. Cinco ejemplos en la evolución de la Legislación General de Procedimiento: España, Austria, Estados Unidos, Alemania y Japón. Leyes en contexto	165
A. La Ley española de 1889: común denominador de trámites y formalidades de la Administración estatal. La Ley de procedimiento como técnica de racionalización del trabajo y de impulso de la celeridad en la resolución de los asuntos. Procedimiento “para” la Administración: “la acción administrativa vista desde dentro”	166
B. La legislación austríaca de 1925: una ley sistemática de corte procesal en defensa del interesado. Procedimiento “para” el ciudadano	177
C. La Ley federal de Procedimiento Administrativo de 1946 (Administrative Procedure Act, APA). El procedimiento para la elaboración de reglas (indicativas) y de reglamentos de las agencias independientes, basado en la colaboración.....	181
1) Introducción: el crecimiento exponencial del poder reglamentario de las agencias	181
2) Contexto y precedentes. La influencia del “Informe Final” de 1941	184
3) Significado y aportación del procedimiento de elaboración de reglas y reglamentos.....	191
(i) Naturaleza de los reglamentos y reglas objeto de los procedimientos de la Ley de 1946.....	192

	Pág.
5) Los principios y reglas legales de las directrices administrativas	221
F. Las cinco leyes en perspectiva	222
1) La evolución histórica y la variedad de soluciones en la estructura interna que presentan las leyes de procedimiento	222
2) La emancipación del modelo o modelos originarios	223
G. Conclusión parcial: la creciente posición relativa del procedimiento en el seno del sistema del Derecho Administrativo	224
1) De la defensa a la acción	224
2) Del recurso a la petición	225
3) Expansión	226
4) Resumen.....	226
IV. El Procedimiento Administrativo en perspectiva comparada: El método de la “Comparación por pares” (O “Peer Review”)	227
A. La práctica del análisis comparado en materia de procedimiento administrativo, una constante histórica	227
B. Primeros interrogantes: ¿qué comparar y cómo comparar?	229
1) Comparación entre procedimientos de igual o similar naturaleza (generaciones) y la oportuna selección de valores o criterios a cuyo trasluz realizar la evaluación (vara de medir)	229
2) Contexto jurídico, perspectiva sistemática.....	231
C. La expansión mundial de la legislación de procedimiento administrativo. De la heterogeneidad a la tipificación...	233
D. El problema: ¿cuál es el término de la comparación? ¿Cómo se compara?.....	235
E. La solución: un “mapa” o “carta de navegación”: la clasificación por generaciones	238
1) Lo que subyace a la diversidad. Recapitulación ..	238
2) Generaciones o especies:.....	238
3) Función descriptiva y prescriptiva de la clasificación por generaciones.....	240

	Pág.
F. El procedimiento como sistema: referente obligado para el análisis comparado	240
V. Una breve semblanza de la ley Argentina de procedimiento administrativo, del 3 de abril de 1972, a la luz del relato histórico y comparado	242
A. Panorama y significado	242
B. Contexto	248
1) Procedimiento de primera generación.....	248
2) Ley de “conceptos”, principios, criterios, derechos y deberes	248
3) Ley perteneciente a la familia jurídica iberoamericana	250
C. Balance	253
VI. Bibliografía citada	253

CAPÍTULO VI

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ORDEN GLOBAL

Sabino Cassese

Elisa D’Alterio

I. Premisa	261
II. El procedimiento administrativo en los ordenamientos nacionales	263
III. Del nivel nacional al global: la técnica de los transplantes	271
IV. Diferencias respecto del modelo nacional.....	281
V. ¿Hacia el desarrollo de un modelo global?	290
VI. Efectos de la <i>rule of law</i> global	294
VII. Conclusiones	300

CAPÍTULO VII

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Héctor Mairal

I. Introducción	307
II. La situación previa	308

	Pág.
III. El decreto-ley 19.549/72	310
IV. La jurisprudencia	312
V. Las modificaciones legislativas.....	315
VI. La situación actual	316
VII. Los cambios necesarios.....	320

CAPÍTULO VIII

PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Jorge A. Sáenz

I. Introducción.....	325
II. Acerca de los llamados “principios generales”	326
III. Relevancia de los principios generales en el sistema jurídico del Estado Constitucional de Derecho argentino.....	327
A. Las fuentes de los principios en el sistema jurídico argentino.....	327
B. Función primordial de los principios generales en la dinámica del sistema jurídico y su identificación.....	332
C. Una característica central de los principios: su fuerza expansiva.....	336
D. Conclusiones	340
IV. El procedimiento administrativo. Su trascendencia en la validez y efectividad del orden jurídico y su relación con el funcionamiento real del estado en la República Argentina.....	341
V. Los principios generales del procedimiento administrativo y su limitada vigencia práctica.....	346
VI. Los principios y su problemática vigencia en la actual situación institucional.....	362

CAPÍTULO IX

LA REFORMA DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y LA SUSTANTIVIDAD DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Rodolfo C. Barra

I. Introducción	369
II. La sustancia de las cosas	372

III.	El acto administrativo en el corazón del sistema	Pág. 376
IV.	El contrato administrativo en la LPA	377
V.	La sustancia y los accidentes regulatorios	381

CAPÍTULO X

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: ESPECIES Y CLASIFICACIONES

Jorge H. Sarmiento García

I.	Introducción.....	385
II.	Procedimiento general y procedimientos especiales.....	387
	A. Ámbito Nacional	389
	B. Ámbito provincial	395
III.	Procedimientos declarativos	396
	A. Procedimiento disciplinario	397
	B. Procedimiento de revisión “ex officio”	397
	C. Procedimientos de la Administración de control	405
	D. Procedimiento interno, externo y reglamentario.....	412
	E. Procedimiento recursivo o de impugnación	413
	F. Procedimientos lineales, competitivos y procedimientos trilaterales.....	418
	G. Procedimientos de aprobación automática y de evalua- ción previa	419
IV.	Procedimientos ejecutivos	420

CAPÍTULO XI

ADMINISTRACIÓN SERVICIAL Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (EL REDISEÑO DE LA ORGANIZACIÓN A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO)

Ismael Mata

I.	Bases conceptuales	423
	A. Función y proceso.....	423
	B. Los modelos	426

	Pág.
II. La administración pública como sistema	429
A. Caracteres de un sistema.....	429
B. Los subsistemas	431
III. La regulación del procedimiento administrativo	433
A. Procedimiento y legalidad	433
B. La expansión del subsistema general.....	436
C. La participación	440
D. El acceso a la información pública.....	440
IV. La decisión administrativa	443
V. Modelo de desempeño	445
VI. Propuestas	446

CAPÍTULO XII

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA ARGENTINA

Héctor M. Pozo Gowland

I. Introducción.....	449
II. Consideraciones preliminares acerca de la evolución del procedimiento administrativo	451
III. El procedimiento administrativo antes de la ley 19.549	456
A. Principios y reglas del procedimiento administrativo	456
B. Impugnación en sede administrativa de los actos administrativos. Lo recursos administrativos	461
C. La instancia administrativa previa para demandar al Estado	471
D. Proyectos de leyes de procedimiento administrativo	474
1) Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional de Fiorini (1960).....	474
2) Proyecto de Código Administrativo de Gordillo (1964).....	478
3) Proyecto de Linares-Gordillo.....	480
4) Proyecto de Diez, Avila y Gordillo	480

	Pág.
E. El procedimiento administrativo según la Procuración del Tesoro	480
F. El procedimiento administrativo según la jurisprudencia	481
G. El procedimiento administrativo según la doctrina	481
IV. La ley 19.549	481
A. Las normas sobre procedimientos administrativos en el derecho comparado al momento de la sanción de la ley 19.549	484
B. Antecedentes considerados en la redacción de la ley 19.549	485
C. La recepción del régimen de Procedimientos Administrativos en la doctrina nacional	485
D. La evolución en la regulación del procedimiento administrativo	487
V. Evolución normativa de la ley 19.549	497
A. Reformas de la ley 19.549	498
1) Ley 21.686 (21 de noviembre de 1977)	498
2) Ley 25.344 (Octubre 19 de 2000)	500
3) Decreto 1023/01	504
B. Reformas al decreto 1759/72	505
1) Decreto N° 9101/72, referido a la vigencia de diversos procedimientos especiales	505
2) Decreto N° 1744/73	508
3) Decreto N° 242/74	508
4) Decreto N° 1383/74	508
5) Decreto N° 3700/77	508
6) Decreto N° 333/85	508
7) Decreto 1893/85	508
8) Decreto 1883/91	509
9) Decreto 722/96	513
10) Decreto 1155/97	514
VI. Consideraciones finales	514

CAPÍTULO XIII**ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA LEY DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS***Juan Vicente Sola*

I.	¿Cómo analizar las consecuencias del procedimiento administrativo?	517
II.	La Constitución y la legalidad democrática.....	519
III.	El estado, el bien común y los intereses de los funcionarios...	520
	A. La Constitución como un contrato y la igualdad de gobernantes y ciudadanos	522
IV.	El procedimiento administrativo y el orden espontáneo	527
V.	El camino de la regulación	529
	A. Los reglamentos inconsultos	530
	B. La regulación a través de negociaciones.....	532
	C. La regulación a través del litigio	535
VI.	La oportunidad, mérito y conveniencia frente al análisis de costo-beneficio.....	537
	A. Un límite a la interpretación abusiva de las competencias gubernamentales	542
	B. El establecimiento de prioridades.....	543
	C. El gobierno por anécdotas	545
	D. Los objetivos de la reglamentación de derechos individuales	546
	E. Un correctivo al abuso de la “oportunidad, mérito y conveniencia”	547
	F. El análisis de costo beneficio y los costos de agencia	549
VII.	Impugnación judicial de actos administrativos	551
	A. ¿Por que los jueces deben intervenir en las decisiones administrativas?.....	552
	B. ¿Cómo conoce el juez el interés general?	553
	C. Los tribunales y la acción de los grupos de interés	555
VIII.	Los costos de agencia y el derecho administrativo	557
	A. Los costos políticos de agencia.....	557

CAPÍTULO XIV**ÉTICA PÚBLICA Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO***María Claudia Caputi*

I.	Introducción.....	563
II.	Los ámbitos de la ética y del derecho. Deslinde y complementación.....	567
III.	La moral como ingrediente del obrar administrativo	573
IV.	La perspectiva histórica: el momento en el que surgió la ley 19.549	578
V.	El “efecto bisagra” de la LPA en la historia de la ética pública.	583
VI.	La sinergia o nexo de cooperación existente entre el adecuado diseño de los procedimientos administrativos y la mejor consecución de los objetivos ínsitos en las normas sobre ética pública	593
VII.	Excursus: retomando los temas sobrevivientes.....	599

CAPÍTULO XV**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL SOCIAL DE DERECHO***Patricio Marcelo E. Sammartino*

I.	Introducción.....	609
II.	Precisiones conceptuales sobre el procedimiento administrativo	611
III.	El art. 7º inc. d) de la LNPA y el debido procedimiento previo a todo acto	615
IV.	Las formas esenciales y sus fines. Consecuencias derivadas de su inobservancia	617
V.	Estado constitucional de derecho y derecho administrativo ..	620
VI.	Estado constitucional social de derecho, función administrativa e interés público	623
VII.	Proyección de los principios cardinales del estado constitucional social de derecho sobre el procedimiento administrativo	625

	Pág.
A. Las garantías fundamentales mínimas que debe respetar el procedimiento administrativo que precede al acto administrativo de gravamen	625
1) Las proyecciones del control de convencionalidad sobre la función administrativa.....	625
2) Garantías fundamentales mínimas en el procedimiento administrativo según la jurisprudencia de la Corte IDH	628
a) Derecho al debido proceso legal en sede administrativa.....	628
b) Derecho a una decisión fundada	630
c) Principio de plazo razonable	631
d) Conclusiones	633
B. La proyección de los valores del Estado constitucional social de derecho en el procedimiento administrativo ..	634
1) Procedimiento administrativo constitucional	635
2) Procedimiento administrativo colectivo	639
3) Procedimiento administrativo urgente	641
VIII. Conclusiones.....	642

CAPÍTULO XVI

PRINCIPIO DE LA TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA

Armando N. Canosa

I. Concepto y ubicación jurídica	645
II. Tutela administrativa efectiva y tutela judicial efectiva	651
III. El debido procedimiento previo	655
IV. La aplicación del principio de la tutela administrativa efectiva. El debido proceso adjetivo	661
A. Derecho a ser oído	662
B. Derecho a ofrecer y producir pruebas	670
C. Derecho a obtener una decisión fundada. La obligación de resolver	672
V. La tutela administrativa efectiva y la buena administración...	675

	Pág.
A. Los procedimientos administrativos especiales	676
B. La eficacia en el actuar de la administración	677

CAPÍTULO XVII

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Ezequiel Cassagne

I. El procedimiento administrativo	681
II. Los principios en el procedimiento administrativo	683
III. El principio de razonabilidad.....	687
IV. El debido procedimiento previo como garantía del acto administrativo razonable	690
V. El control previo de razonabilidad por parte del servicio jurídico en el procedimiento administrativo	697
A. El dictamen jurídico y el control de la razonabilidad	697
B. El consejo jurídico frente a la ley inconstitucional	705
VI. El procedimiento razonable	711
A. El debido proceso adjetivo como procedimiento razonable.....	711
B. Los plazos razonables en el procedimiento.....	714
C. Sobre la regla del agotamiento de la vía administrativa .	715

CAPÍTULO XVIII

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS

Hernán Celorrio

I. Relevancia de aspectos económicos involucrados	727
II. Procedimientos Administrativos	731
A. Legalidad sustancial	731
B. La eficiencia	733
III. Aspectos específicos procedimentales.....	735
A. Procedimientos contractuales	735

	Pág.
B. Procedimiento para actos reglamentarios.....	737
C. Procedimientos en actividades de fomento.....	740
D. Procedimientos impugnatorios.....	742
IV. La incidencia económica.....	743
A. La subsunción impugnatoria.....	744
B. Los terceros afectados	745
C. Temporaneidad y eficacia	747
D. Publicidad adecuada.....	748
V. Conclusiones.....	749

CAPÍTULO XIX

EL INTERÉS PÚBLICO Y EL INTERÉS PRIVADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Jorge A. S. Barbagelata

I. Consideración liminar.....	752
II. Hacia una conceptualización del interés público	754
III. El interés público a partir de su razón constitucional: el poder como herramienta, la limitación como garantía	760
IV. ¿Derechos o intereses?	764
V. La conducta jurídica relevante como derecho vigente	765
VI. La intervención estatal y el interés privado	768
VII. El interés público en el procedimiento administrativo.....	771
VIII. La verdad jurídica objetiva en el procedimiento administrativo....	774
IX. Principio de juridicidad y derecho a una decisión fundada....	777
X. El régimen exorbitante en el procedimiento administrativo...	778
XI. Prerrogativas del régimen exorbitante en la relación administrativa	779
XII. Las garantías instituidas en favor del particular administrativo.....	781
XIII. El procedimiento administrativo en el sistema de la ley 19.549	783
XIV. A modo de colofón.....	787

CAPÍTULO XX**PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
Y PROCESO ADMINISTRATIVO***Vitor Rhein Schirato*

I.	Introducción.....	791
II.	El Derecho Administrativo actual: de la unilateralidad a la concertación.....	792
III.	El deber de Procesalización de la Acción Administrativa.....	797
IV.	La presunción de Legitimidad en un contexto procesalizado.	805
V.	Conclusión.....	809

CAPÍTULO XXI**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO***Héctor M. Huici*

I.	Introducción.....	813
II.	La Ambigüedad: Una equiparación errada, inconveniente e innecesaria	814
III.	El derecho a peticionar, el silencio y el derecho	816
IV.	Antecedentes normativos del silencio administrativo.....	819
V.	La naturaleza jurídica del silencio administrativo negativo	824
VI.	La Reforma de la ley 25.344	828
VII.	El silencio positivo	832
VIII.	Las resoluciones tardías	836
IX.	El silencio y los terceros interesados	838
X.	Reflexiones finales	839

CAPÍTULO XXII**NOCIÓN CONTRACTUAL EN EL DERECHO
PÚBLICO Y PRIVADO***Esteban Centanaro*

.....	841
-------	-----

CAPÍTULO XXIII**LOS PRINCIPIOS SUPRANACIONALES
DE DERECHOS HUMANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO***Guillermo F. Treacy*

I.	Introducción.....	857
II.	Los principios procesales en el procedimiento administrativo: planteo de la cuestión.....	860
III.	La recepción de los instrumentos internacionales de derechos humanos en el derecho argentino.....	864
IV.	Las garantías del proceso judicial en el procedimiento admi- nistrativo.....	867
V.	El principio de tutela administrativa efectiva.....	870
VI.	La trasposición de los principios supranacionales al procedi- miento administrativo.....	874
	A. El principio de independencia e imparcialidad del órgano decisor.....	875
	B. La participación de los particulares en el procedimiento administrativo.....	877
	C. El plazo razonable de duración en los procedimientos administrativos.....	879
	D. La no autoincriminación en el procedimiento administram- vo.....	882
	E. El derecho a la asistencia letrada en el procedimiento administrativo.....	884
	F. El derecho a una decisión fundada.....	886
VII.	La revisión judicial de las decisiones administrativas.....	887
	A. El agotamiento de la instancia administrativa.....	888
	B. La regla “solve et repete”.....	893
VIII.	Revisitando la teoría de la subsanación.....	894
IX.	Consideración final: la revalorización del procedimiento ad- ministrativo.....	896

CAPÍTULO XXIV**POTESTADES SANCIONATORIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
EN LA LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS***Javier Indalecio Barraza*

I.	El orden jurídico positivo	903
	A. El decoro y orden procesal	903
	B. La caducidad de las acciones.....	904
	C. Mandar a testar frases injuriosas	904
	D. Remover de las audiencias.....	904
	E. El llamado de atención o apercibimiento.....	905
	F. La pérdida de la vía judicial. El recurso interpuesto fuera de término	905
	G. Un breve repaso	905
II.	Análisis crítico	906
	A. ¿Es necesario el orden y el decoro?	906
	B. Las multas.....	906
	C. La remoción de las audiencias.....	908
	D. El llamado de atención y el apercibimiento	908
	E. Modo de aplicación del llamado de atención y el aperi- bimiento	910
III.	Aspectos que deberían ser objeto de sanción	910
	A. Los plazos	910
	B. El asesoramiento.....	910
	C. El coste alternativo o de oportunidad	912
	D. ¿Quién aplica la sanción al abogado?	915
IV.	Conclusiones	916

TÍTULO II - RELACIÓN CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO**CAPÍTULO XXV****UNA APROXIMACIÓN CONSTITUCIONAL A LA LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS***Alberto B. Bianchi*

I.	Planteo	918
II.	El procedimiento administrativo como reglamentación formal del derecho de petición	920
III.	El debido proceso adjetivo en el procedimiento administrativo	924
	A. Las reglas procesales básicas	924
	B. El acceso a las actuaciones. El pedido de vista.....	928
	C. Los requisitos de las notificaciones	930
	D. La peligrosa “tesis de la subsanación”	931
	E. El silencio de la Administración	932
IV.	Las raíces constitucionales de la causa como requisito del acto administrativo	935
V.	El artículo 17 LPA y la protección constitucional de los derechos adquiridos	936
	A. El fundamento constitucional del artículo 17 LPA.....	936
	B. El concepto de derecho de propiedad	937
	C. La noción de derecho adquirido	940
	D. El acto administrativo como fuente de derechos adquiridos 941	
	E. El fundamento constitucional de la acción de lesividad	944
VI.	La injustificada <i>deferencia</i> judicial hacia los reglamentos dictados bajo el artículo 99(2) de la Constitución	944
	A. Planteo	944
	B. Los reglamentos en los Estados Unidos.....	946
	1) Clases.....	946
	2) El procedimiento de sanción (<i>rulemaking</i>).....	949
	3) Los controles previos a su vigencia	955

	Pág.
C. Diferencias entre los reglamentos en los Estados Unidos y la Argentina	961
D. La “doctrina de la deferencia” en los Estados Unidos.....	965
1) Enunciado	965
2) La deferencia en caso de interpretación administrativa de las leyes.....	965
3) Bowles v. Seminole Rock y la deferencia en la interpretación administrativa de un reglamento	973
4) Una primera síntesis.....	975
5) Dificultades en la aplicación de Chevron.....	977
6) Crítica doctrinaria a Chevron	979
7) La deferencia en materia tarifaria	980
8) La deferencia hacia los actos administrativos.....	985
9) El caso de las <i>opinión letters</i>	986
E. La deferencia judicial hacia los reglamentos en la Corte Suprema Argentina.....	987
1) La evolución jurisprudencial.....	987
2) Síntesis de la doctrina de la deferencia en la Argentina.....	996
F. Conclusiones.....	997
VII. Las opciones constitucionales de la LPA. ¿A quién protege el procedimiento administrativo?	1000
A. Planteo	1000
B. El agotamiento de la instancia.....	1001
C. El plazo de caducidad para demandar a la Administración 1003	
1) Las dificultades del control judicial de la Administración Pública.....	1004
2) La aprobación constitucional del plazo de caducidad	1012
D. La cuestión en el derecho comparado	1013
E. Reflexiones sobre el sistema	1016
VIII. Conclusiones	1019

CAPÍTULO XXVI**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PROCESAL****DERECHO CONSTITUCIONAL DE PROBAR****EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO***Oswaldo A. Gozáini*

I.	El derecho procesal y el origen de sus ramificaciones	1021
II.	El derecho procesal administrativo	1024
III.	Fundamentos del derecho procesal administrativo.....	1026
IV.	Contenidos del derecho procesal administrativo.....	1031
V.	Principios y reglas	1036
VI.	Reglas adicionales en orden a la prueba	1039
VII.	Debido proceso	1043
VIII.	Las garantías de procedimiento.....	1046
	A. Principio de igualdad	1048
	B. Principios inalterables.....	1049
	C. Reglas específicas	1054
IX.	El derecho constitucional a la prueba	1061
X.	La obligación de probar en el procedimiento administrativo. Variaciones	1064

CAPÍTULO XXVII**DERECHO POLÍTICO Y DERECHO ADMINISTRATIVO***Oscar Camilión*

I.	Los tipos de legitimidad	1069
II.	Evolución del Estado Moderno	1071
III.	La burocracia	1073
IV.	Continuidad y cambio en el Estado Moderno.....	1075
V.	Funciones del Estado.....	1077
VI.	Actos políticos y actos administrativos	1078
VII.	La justicia administrativa	1081
VIII.	El caso argentino	1085
IX.	Algunas conclusiones	1086

CAPÍTULO XXVIII**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DERECHO MUNICIPAL***Alberto Biglieri*

I.	Introducción.....	1090
II.	Apuntes sobre interpretación y analogía	1092
III.	Es la economía	1092
IV.	Ampliación jurisprudencial del Primer Título del Código de Vélez	1094
V.	Los casos en los que la LNPA no incide directamente en el derecho local	1095
VI.	Cuestiones Complejas	1095
VII.	Poder de Policía y Regulación.....	1096
VIII.	Poder de policía, sanciones y otros procedimientos especiales	1097
IX.	El derecho administrativo municipal.....	1099
X.	Normas de Derecho Administrativo Municipal	1101
XI.	El contencioso administrativo	1101
XII.	La paradigmática LNPA.....	1102
XIII.	La LNPA como paradigma doctrinario.....	1102
XIV.	El artículo 7º de la LNPA. Paradigma analógico	1102
XV.	Contribución Provincial	1103
XVI.	Compromisos internacionales y Supranacionalidad.....	1104
XVII.	Conclusión.....	1106
XVIII.	Epílogo	1107

CAPÍTULO XXIX**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO***Jorge Héctor Damarco*

I.	Las funciones del Estado y el procedimiento tributario	1109
II.	Una cuestión terminológica.....	1114
III.	El concepto de procedimiento en este trabajo	1119

	Pág.
IV. Los principios generales del procedimiento administrativo...	1120
V. Los procedimientos tributarios.....	1131
VI. El procedimiento administrativo y el procedimiento tributario: similitudes y diferencias	1152
VII. Procedimiento Administrativo y Derecho Tributario	1157

CAPÍTULO XXX

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DERECHO DEL TRABAJO

LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL

Marcelo Navarro

I. La autoridad administrativa laboral	1163
II. Marco jurídico de actuación: el derecho administrativo labo- ral.....	1166
A. Concepto	1166
B. Relaciones del derecho administrativo laboral con otras ramas jurídicas. Método.....	1168
C. Sujetos.....	1168
D. Fuentes	1169
1) Fuentes normativas	1169
2) Otras fuentes	1171
E. Principios que rigen la actuación de la administración laboral	1171
1) Principios generales de interpretación.....	1171
2) Principios del procedimiento administrativo	1172
3) Principios del régimen administrativo sanciona- dor.....	1173
4) Principios del derecho del trabajo	1174
III. El contralor administrativo.....	1178
A. Contralor como manifestación de la actividad policial de la administración	1179
1) Policía y poder de policía	1179
2) Poder de policía	1183

	Pág.
3) Policía del trabajo	1185
4) El régimen administrativo sancionador laboral. Particularidades.....	1187
5) Organización del sistema de inspección laboral .	1189
6) Régimen sancionador laboral	1191
IV. Otras funciones a cargo de la administración laboral.....	1194
A. Competencias de la administración laboral respecto de las relaciones individuales de trabajo	1194
1) Declaración de insalubridad	1194
2) Registro laboral	1195
3) Funciones en materia remuneratoria	1195
4) Mediación y conciliación.....	1195
5) Intervención en el proceso preventivo de crisis empresaria	1196
6) Atención del régimen de riesgos del trabajo	1196
B. Facultades atinentes a las relaciones colectivas del tra- bajo	1197
1) Facultades referidas al régimen sindical	1197
2) Facultades en materia de negociación colectiva .	1198
3) Composición de conflictos colectivos	1199

CAPÍTULO XXXI

LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ÁMBITO PREVISIONAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Lilia Mabel Maffei de Borghi

I. Introducción.....	1201
II. La Seguridad Social. Definición.....	1204
III. Tendencias y principios de la Seguridad Social.....	1205
A. Tendencias	1205
B. Principios de la Seguridad Social	1207
IV. La Previsión Social	1209
V. La internacionalización de la seguridad social	1210

	Pág.
VI. Organización de la Seguridad Social en la República Argentina.....	1216
A. Constitución Nacional.....	1216
B. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	1217
C. Sistema Único de Seguridad Social	1218
D. Contribución Única de la Seguridad Social.....	1222
E. Comisión Administrativa de Revisión de la Seguridad Social (CARSS)	1222
F. Sistema Nacional del Seguro de Salud. Obras Sociales . Superintendencia de Servicios de Salud.....	1224
1) Sistema Nacional del Seguro de Salud.....	1224
2) Obras Sociales.....	1225
3) Superintendencia de Servicios de Salud	1226
G. Riesgos del Trabajo. Gestión del Sistema. Ley 24.557.....	1229
1) Aseguradoras de riesgos del trabajo	1229
2) Superintendencia de Riesgos del Trabajo	1230
H. Comisiones Médicas. Función, distribución y competencia territorial	1233
I. Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA).....	1234
J. Fondo Nacional de Empleo. Prestación por desempleo ley 24.013	1236
VII. Facultades Jurisdiccionales de la Administración de Seguridad Social	1237
VIII. Competencia Nacional y Provincial en materia de Seguridad Social.....	1239
IX. Conclusión	1242

CAPÍTULO XXXII

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DERECHO INTERNACIONAL

Alberto M. Sánchez

I. Introducción.....	1243
II. La Globalización	1246

	Pág.
III. Derecho internacional y derecho de la integración	1247
IV. Incidencia de las normas de integración en el derecho interno	1253
V. La importancia de los principios	1256
VI. Procedimiento Administrativo y principios.....	1259
A. Principio de legalidad.....	1262
B. Principio del debido procedimiento	1263
C. Principio de impulso de oficio.....	1263
D. Principio de razonabilidad.....	1263
E. Principio de imparcialidad	1264
F. Principio de informalismo	1265
G. Principio de presunción de veracidad	1265
H. Principio de celeridad	1265
I. Principio de eficacia	1266
J. Principio de verdad material	1267
K. Principio de participación.....	1267
L. Principio de simplicidad	1267
M. Principio de uniformidad.....	1268
VII. La normación internacional en la materia.....	1268
A. Derecho de petición a las autoridades.....	1268
B. Derecho al debido proceso.	1268
VIII. Conclusiones.....	1269

CAPÍTULO XXXIII

SISTEMA DE JUSTICIA INTERNA DE LAS NACIONES UNIDAS

Josefina Barbarán - Inés M. Weinberg de Roca

I. Introducción.....	1271
II. La Organización de las Naciones Unidas	1272
A. Origen	1272
B. Estructura	1273
1) Órganos principales	1273

	Pág.
2) Órganos subsidiarios.....	1277
3) El sistema de las organizaciones de las Naciones Unidas	1278
C. El personal de las Naciones Unidas.....	1279
1) Designación del personal	1279
2) Normas que rigen el comportamiento y actuación de los empleados. El derecho de defensa.....	1280
3) Inmunidad de jurisdicción	1282
III. El sistema de justicia interna de las Naciones Unidas	1283
A. Características.....	1283
B. Estructura	1284
C. Sistema informal de administración de justicia	1285
1) La Oficina del Ombudsman.....	1286
2) La División de Mediación	1286
D. Sistema formal de administración de justicia	1289
1) Evaluación Interna	1289
2) Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas.....	1291
a) Integración.....	1291
b) Competencia	1292
c) Legitimación.....	1293
d) Medidas precautorias durante la evaluación interna y durante el procedimiento...	1295
e) Requisitos de admisibilidad de la demanda.....	1295
f) Facultades del Tribunal	1297
g) Quinto informe de las actividades de la Oficina de Administración de Justicia	1299
3) Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas	1300
4) Oficina de Administración de Justicia	1307
5) Asistencia letrada al personal.....	1308
6) El Consejo de Justicia Interna.....	1309
E. Diferencias con el anterior sistema	1310

IV.	Aspectos remarcables del Sistema de Justicia Interna de las Naciones Unidas. Su posible aplicación al Derecho Administrativo argentino	1311
V.	Conclusiones	1316

CAPÍTULO XXXIV

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DERECHO INFORMÁTICO

Carlos E. Delpiazzo

I.	Objeto.....	1319
II.	Peculiaridades de la Administración Electrónica	1325
	A. Supuestos	1325
	1) Nuevos requerimientos.....	1325
	2) Requerimientos permanentes.....	1329
	B. Transformaciones de la organización administrativa ...	1330
III.	Peculiaridades del Procedimiento Administrativo Electrónico	1332
	A. Supuestos	1332
	1) Nuevas exigencias	1333
	2) Exigencias permanentes	1335
	B. Transformaciones de la actividad administrativa.....	1336
IV.	Tramitación del Procedimiento Administrativo Electrónico ..	1340
	A. Sustanciación: el expediente electrónico	1340
	B. Comunicaciones: las notificaciones electrónicas	1348
V.	Conclusión.....	1354

CAPÍTULO XXXV

LA INFLUENCIA DEL DERECHO PENAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO COMO SUBSISTEMA DEL DERECHO PENAL

Francisco J. D'Albora (h.) - Martín F. Chasco

I.	Derecho penal	1355
II.	Derechos "penales"	1358

	Pág.
III. Derecho administrativo disciplinario	1358
IV. Derecho penal administrativo	1362
A. La afectación de un bien jurídicamente tutelado como presupuesto de la punibilidad	1366
B. El principio de legalidad	1367
C. La regla de tipicidad	1369
D. La culpabilidad	1369
E. Otros principios del derecho penal administrativo	1372
IV. Control judicial suficiente	1381
V. Colofón.....	1382

CAPÍTULO XXXVI

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO ADUANERO

Enrique C. Barreira

I. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos en el momento de elaborarse el Proyecto de Código Aduanero	1384
II. Caracterización del procedimiento administrativo aduanero en relación con los derechos fundamentales	1387
III. Las clases de procedimiento según la finalidad de colaborar en la formación del acto administrativo o en el cuestionamiento del que ya fue dictado: procedimientos impugnatorios (contenciosos) y constitutivos (no contenciosos).....	1390
IV. El procedimiento “constitutivo” del acto administrativo aduanero: el procedimiento operativo	1393
A. Las dos fases del procedimiento de importación.....	1394
B. Las dos fases del procedimiento de exportación.	1395
C. El carácter “constitutivo” del procedimiento operativo aduanero.....	1396
D. Las etapas en el procedimiento operativo clásico en materia aduanera	1398
E. La conveniencia de que las prerrogativas de la administración y los derechos de los administrados surjan de la ley	1401

	Pág.
F. La tentación de la administración por deslizarse en el plano inclinado del poder	1405
G. Características del acto de la aduana que autoriza la destinación u operación solicitada por el particular	1407
V. El procedimiento aduanero impugnatorio (contencioso) y su metodología en el C.A.	1410
VI. La recepción de los principios de la LNPA en el procedimiento aduanero.....	1415
A. Celeridad, economía, sencillez y eficacia	1415
1) El impulso de oficio	1416
2) Las “cargas” del administrado	1417
3) La perentoriedad de los plazos y su cómputo	1419
4) Plazos máximos para que la administración se expida	1420
5) La apelación directa al Tribunal Fiscal por retardo de la administración en el dictado de la decisión administrativa en los procedimientos de impugnación de repetición y para las infracciones	1421
6) El amparo por mora de la administración.....	1421
7) Equiparación del nivel de la tasa de interés activa y pasiva a fin de alentar la celeridad de la administración en los procedimientos aduaneros.....	1421
8) Disminución de las instancias recursivas.....	1423
B. El principio del debido proceso adjetivo	1424
1) Derecho a ser oído, ofrecer y producir prueba y a una decisión fundada	1424
2) Domicilio.....	1425
3) Notificaciones	1426
4) El dictamen jurídico y la verdad jurídica objetiva	1427
5) Representación y patrocinio letrado	1427
C. Principio de equilibrio en la relación jurídica de la aduana y el administrado en el procedimiento administrativo	1428
1) Efecto suspensivo de la impugnación en materia tributaria	1428

		Pág.
	2) Retiro de la mercadería bajo el régimen de garantía	1429
VIII.	Reflexiones finales	1431

CAPÍTULO XXXVII

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y MEDIO AMBIENTE

Nélida Mabel Daniele

I.	Presentación	1433
II.	Aspectos a resaltar del procedimiento administrativo para aplicar al medio ambiente.....	1433
III.	Recursos y habilitación de la instancia. Amparo.....	1434
IV.	Legitimación.....	1441
V.	Permisos, habilitaciones.....	1449
VI.	Procedimientos especiales	1450
	A. EIA.....	1450
	B. Audiencias públicas.....	1463
	C. Evaluación Ambiental Estratégica.....	1470
VII.	Conclusiones	1472