

# CAPITULO 9

## Procedimiento Administrativo

*Homero M Bibiloni*

### Concepto

Cuando hablamos de procedimiento administrativo podemos enfocarlo desde alguna definición conceptual de:

Agustín Gordillo (ver [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com))

“... la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa...”

Bien podríamos imaginarlo como un sistema de comunicación y dialogo escrito ente un ciudadano y la administración, siendo lo más usual concebirlo en relación a la función ejecutiva, es decir el Poder Ejecutivo Nacional, Provincial y Municipal (centralizado o no), aunque de hecho se dan situaciones procedimentales entre los ciudadanos y el Poder Legislativo y Judicial en el marco de las funciones administrativas de estos reconociendo que el Poder en definitiva es uno solo, y media una separación para cumplir diversos cometidos estatales, pero todos tienen una impronta original común de origen político.

No es menor el tratamiento de este tema por qué es quizás aquella parte del derecho administrativo de uso más frecuente por los ciudadanos, y que de su mejor uso y resultados le aporta a su calidad de vida jurídica, siendo clave las formas a través de los cuales se garantizan derechos para los más débiles.

En este punto se trae a colación una obra del artista argentino Leonel Luna, que retoma una pintura del siglo XIX realizada por el pintor uruguayo Manuel Blanes que manifiesta el episodio de la fiebre amarilla ocurrido en 1871. Luna trae a la contemporaneidad la situación en la que se encuentran los ciudadanos de menos recursos que, al igual que durante aquella epidemia, reclama y pone en evidencia la importancia -por ejemplo- de las condiciones de higiene, las redes cloacales y el abastecimiento de agua potable por parte de las autoridades.



Leonel Luna. La fiebre. 2002. Impresión sobre vinilo

## Marcos normativos y contextos

### Ámbito nacional

Dec. Ley 19549/72 - Decreto Reglamentario 1759/72, y decreto 333/85 sobre formas administrativas. ( de Onganía a Lanusse . Dictadura Militar)



### **Provincia de buenos aires**

Dec. Ley 7647 y decreto 300/06 y rectificatorio 2200/06 sobre Guías para la Gestión de la Comunicación Escrita. (Saturnino Llorente Horacio Rivara Dictadura Militar sin fotos detectadas )

### **Municipios de la provincia de buenos aires**

Ordenanza General 267/80. Ordenanza 267/80 (Ibérico Saint Jean Comisionado e interventor militar en la Provincia y por ende con la potestad normativa de los municipios a la derecha junto a Videla)



### **Intervencion democratica**

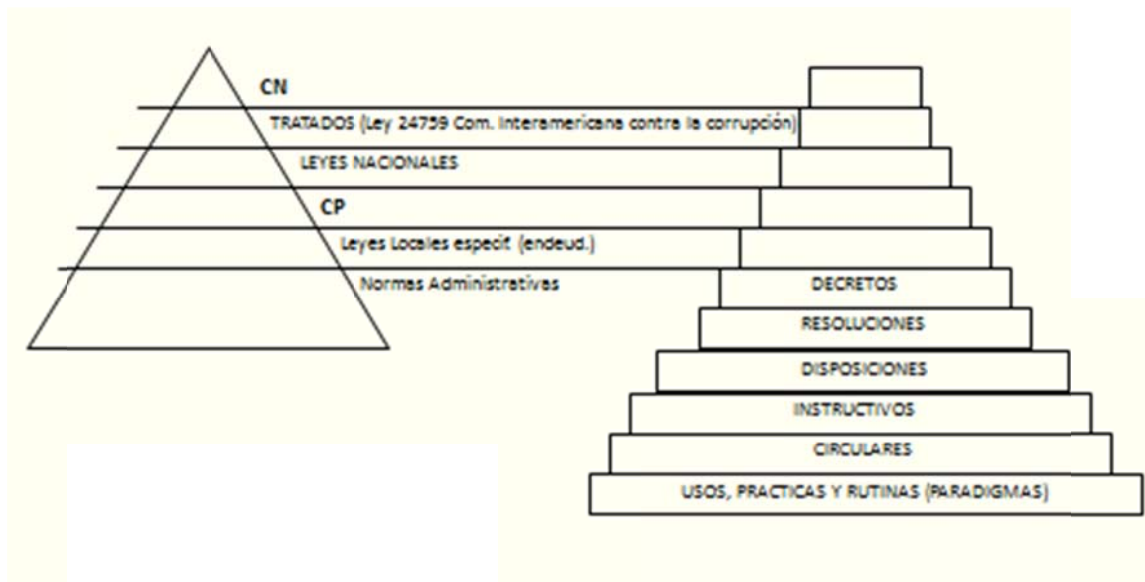
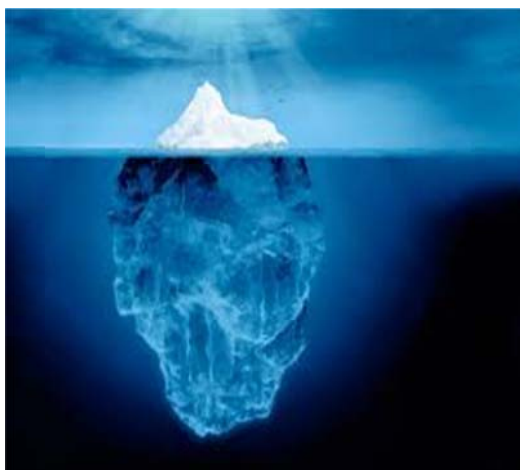
Es hora que la democracia actualice estas normas pensados para otras realidades, para libertades conculcadas y para pensar en un estado de derecho pleno. De hecho en el ámbito de la Provincia se convocó a una Comisión en el ámbito del Ministerio de Justicia para actualizar el Decreto Ley 76747 en la que tuve el honor de participar.



## Marco general

La administración funciona en base a la legalidad preestablecida.

Esta podemos expresarla piramidalmente, pero también es como un iceberg, es más fácil ver lo que está por sobre el nivel 0°, pero subyace un conjunto variado disperso y muy relevante bajo dicha cota que es lo más conocido ni fácil de acceder. Es como la imagen de un iceberg, por bajo de lo que se ve hay mucho más, es decir más normativa de aplicación más pequeña, especial, pero sutil porque si no se cumplen son inexpugnables.



## Habia una vez....

De una manera simbólica haremos un relato secuencial “contando” que contiene el procedimiento administrativo, tomando el esquema de la provincia de Buenos Aires, en tanto la probabilidad material en su uso profesional es mucho más alta que la utilización de la normativa nacional.

Hace ya mucho tiempo los gobernantes de un lugar vieron la necesidad de fijar un sistema para entenderse con los cientos de miles de habitantes de su territorio e igualmente con quienes eran sus empleados de una manera simplificada, que pudiera contener a todos por igual y que no requiriera de una presencia de uno a uno como si fuera un dialogo entre dos personas.

Fue así que escribieron unas reglas de derecho generales para que todos, incluyendo a los propios gobernantes en el ejercicio de sus tareas se atuvieran de allí en más con un criterio general, salvo que establecieran excepciones.

Se organizarán las cosas para que cada parte del gobierno haga temas específicos, y en caso de conflictos los superiores resolverán las disputas.

Si alguien tiene intereses encontrados con los temas que maneja no es deseable que intervenga y si lo hace otros podrán denunciarlo para que se aparte en orden a la transparencia.

En todos los casos la autoridad mantendrá el orden dentro los trámites que se realicen

Sólo los que tengan algún tipo de vinculación e interés podrán intervenir en los tramites, lo cual será con amplitud, pudiendo ser representado, debiendo indicar como puede la autoridad localizarlo de manera clara y precisa.

Los trámites son por escrito y no tendrán mayores requisitos, dado que no se exige abogado para quien peticona, si bien debe perfilar claramente lo que pretende, incluyendo elementos de prueba.

Quien administra el trámite debe activarlo para evitar que se demore e impulsaran por si los elementos que crean convenientes para resolver conforme la verdad material del caso, más allá de las formas que pueda presentar.

Al saber dónde encontrar al interesado se le comunicarán las novedades del trámite, y para ordenar los tiempos habrá plazos para cada actividad que se deba realizar. Para evitar que un expediente nunca se resuelva el interesado puede urgirlo y si no obtiene un resultado se presume que le han resuelto negativamente a sus intereses.

Serán bienvenidas denuncias que colaboren a mejorar el sistema.

Cuando haya decisiones adversas al ciudadano este puede intentar de diversas maneras que los decisores vuelvan al análisis de sus planteos, y cuando reiteran la posición, solo quedará ir a la Justicia.

También se preocuparon de ordenar la forma en que la administración se comunicaría con los ciudadanos, a lo cual denominaron "actos" que pueden ser para uno, unos pocos o muchos destinatarios, y como se los presupuso bien hechos siempre se ejecutan, y es difícil volverlos hacia atrás, además que hay que darlos a conocer a quienes involucran.

Para evitar sumar muchos papeles si los trámites no avanzan se dan por terminados pero también si se llegan a perder hay formas de rehacerlos.

## Afirmaciones, preguntas y respuestas para visualizar lo procedimental

### El procedimiento es comunicación administrativa

El procedimiento es comunicación administrativa es decir una forma de expresión:

- ❖ *El procedimiento es la palabra que comunica a los sujetos que intervienen.*
- ¿Qué es la palabra?
- ✓ Es un elemento de tipo constructivo-cultural y el símbolo más preciso de la manifestación de quien lo emite en forma y contenidos (en los humanos agregamos lo gestual). Es un elemento cultural, es un símbolo entendible por varios sujetos de una comunidad para la habilitar la manifestación y el entendimiento entre quien lo emite y lo recibe por forma y contenidos. En algunas épocas históricas al sonido de la palabra se lo acompañaba con gestos que tenían valor en sí mismos (V. gr. En el derecho romano).

Advirtamos que ahora al quitársele lo gestual se limita el modo de entendimiento, cuando en los sistemas comunicacionales la palabra o el texto no supera el 30% de tal mecanismo.

Basta una mirada en las actuales formas de comunicación en las redes sociales donde hay textos, fotos, sonido, imágenes que agregan valor a lo comunicado.

¿Una imagen vale más que mil palabras? Si no fuera así ¿cómo entendemos lo que sigue?



Daniel Ontiveros. Sur, 2009. Espejo y otros materiales.30x100cm



Daniel Ontiveros. Verdad. Espejo y otros materiales

A este interrogante nos expone el artista que trabaja sobre los significados y el sentido del lenguaje. El decir es inmediato, el lenguaje es certero y en ocasiones brutal. Aquí el ejercicio es detenernos ante el reflejo fragmentado de dos palabras que dicen más de lo que constituyen en su literalidad. La mirada y el lenguaje en contexto cultural se construyen a través de signos que se cargan de sentido una y otra vez, cuestión que pone en evidencia la construcción subjetiva e histórica de la realidad.

- ¿Quiénes son los que intervienen?
  - ✓ De una organización pública (principalmente) que cumple funciones administrativas.
  - ✓ De un ciudadano
  - ✓ ¿Quién es el ciudadano?
  - ✓ Un sujeto de derechos reconocido por la Constitución: no hay derechos si no se pueden ejercer.



Liliana Maresca. Carrito de cartonero, 1990

Esta instalación realizada con un carro tomado de un desarmadero en Warnes, formó parte de la muestra Recolecta (realizada en el Centro Cultural Recoleta en 1990). Cargar con nuevos sentidos elementos de la cotidianeidad, no sólo actuó como denuncia ante la marginalidad en la que se ve envuelto un gran sector de la sociedad también, en aquel momento, anticipó la profunda crisis política y social que estallaría diez años después.

- Qué es una organización administrativa
  - ✓ es el ordenamiento de toda asociación humana para el logro de un determinado propósito.

## **El procedimiento es un requisito de la acción contenciosa administrativa**

- **Conforme la Legislación Nacional.**  
(Ley 3952, Decreto Ley 19549 – art. 23)
  
- **Conforme la legislación de la Provincia de Buenos Aires.**  
(Art. 166 Constitución de la Provincia - Art.1 Código Contencioso Administrativo –de Varela– Art. 1 de la Ley 12008 y modificatorias del nuevo régimen contencioso administrativo, con sus concordancias sumada a la jurisprudencia de la SCBA).

## **El procedimiento es un derecho-deber**

- **Para el ciudadano**
  - ❖ Actúa como garantía de sus derechos.
  - ❖ Debe pasar por él necesariamente (sea para obtener un pronunciamiento, una prestación o el acceso a la justicia).
  
- **Para la administración.**
  - ❖ Debe sujetarse al mismo.

## **El procedimiento es un privilegio para la administración**

De hecho quien realiza funciones administrativas (administración propiamente dicha, entes no públicos, particulares prestando servicios públicos) posee un grado cierto de prerrogativas. Así es que para el agotamiento de la vía:

- Le permite conocer los planteos con anterioridad.
- Le da una amplia posibilidad de defensa en su propia sede.
- Le permite adoptar decisiones ejecutivas y ejecutorias.
- Le permite ejercer un poder cierto y aún cometer abusos.

## **Los elementos del acto si bien están enunciados no tienen formato constante**

Se indican como elementos del acto los siguientes:

- a) competencia



- b) voluntad
- c) causa
- d) motivación.
- e) procedimientos específicos.
- f) forma.

Aunque no están establecidos en un formato o formulario que haga verificable su desarrollo, lo cual hace que ciertos actos con efectos jurídicos al ciudadano lego no se le aparezcan como tales. A veces una carta documento muy breve de un municipio, en donde los elementos aparecen de manera incluso indirecta, tal como el que se explicita.

“Visto el expediente... y considerando los informes del área... y del servicio jurídico municipal el Intendente decreta...”

## **Los principios jurídicos y sus incumplimientos**

Es bien sabido que el procedimiento contiene implícitamente o explícitamente un conjunto de ideas orientadoras y rectoras para su mejor funcionamiento, las cuales a su vez expresan valores que son considerados como significativos para la comunidad (verdad, respeto al derecho, rapidez, consistencia, armonía, flexibilidad, razonabilidad, etc.).

Pero en esta revisión crítica trataremos de ver en qué han quedado los que pueden tipificarse como específicos del procedimiento.

### **Impulsión de oficio**

Se supone que la administración debe impulsar los expedientes por sí, buscando permanente la concentración, sencillez y economía de las actuaciones.

A tenor del simple peso, cantidad de pases y simple papelería que los expedientes contienen, una primera lectura del principio nos indicaría lo contrario.

Es más el legislador, por lucidez, intuición, acierto, u otra virtud se encargó de diseñar un pequeño paquete de medidas preventivas del flagrante incumplimiento de la carga legal.

### **Mora**

Así, el instituto de la mora pero sin consecuencias evidentes si acaece. Ello es tan público y conocido por los funcionarios, que el simple retraso no los inquieta, sabedores que rara vez se han realizado sumarios por esta causa.

¿O es que acaso las jubilaciones se daban en plazo, las licitaciones se adjudican en término? y alguien cargó una responsabilidad por ello (v. Gr. El padecimiento del beneficiario, la falta oportuna de construcción de una escuela, etc. etc.).



Liliana Porter. Trabajo forzado: tejedora, 2005. Instalación.

El conjunto de trabajos forzosos reflexiona sobre cuestiones de escala, que no remiten solamente al tamaño de los objetos. Mediante una sabia organización de los mismos, en esta serie, la artista pone en juego las desproporciones del mundo del trabajo y la rutina, situaciones que, al igual que estos personajes, solemos desempeñar mansamente. El tiempo que dedicamos a ciertas actividades rutinarias o mecánicas puede ser demasiado y en ocasiones se recibe poco a cambio.

## Queja

La herramienta que se agrega a la situación de mora, con una carga para el perjudicado de duplicar sus actuaciones, es la queja. Su tramitación ante el superior le hace perder su rastro, ya que el inmediato informe de dicho superior para el deslinde de responsabilidades que como inicio de estilo siempre se produce, luego naufraga en un mar de pases ociosos, sobre el cual el quejoso poco puede aportar, amén de nunca notificarlo del resultado de su “genuina colaboración a la administración” alertándola sobre su mal funcionamiento.

Empero desde el otro lado del mostrador el “colaborador/ciudadano” es a veces considerado un verdadero enemigo del sistema que duplica la tarea habitual, agregándole una más para eximirse de toda responsabilidad.

Hay algo curioso en la normativa y es que ante la mora, y la situación de queja, no hay consecuencias disvaliosas para quien comete en definitiva una falta. Esto merecería ser revisado con algún tipo de apercibimiento preventivo o sanción provisoria que luego acreditada la falta de responsabilidad sea levantado.

La administración con sus agentes tiene un enorme poder sobre los expedientes, y esto lo he podido advertir al ocupar cargos públicos.

En igual sentido si se accede a la justicia por denegatoria tácita se obliga a una actividad jurisdiccional por omisión de deberes, y en consecuencia una función del poder omite su actividad y recarga a otra sin consecuencia alguna.

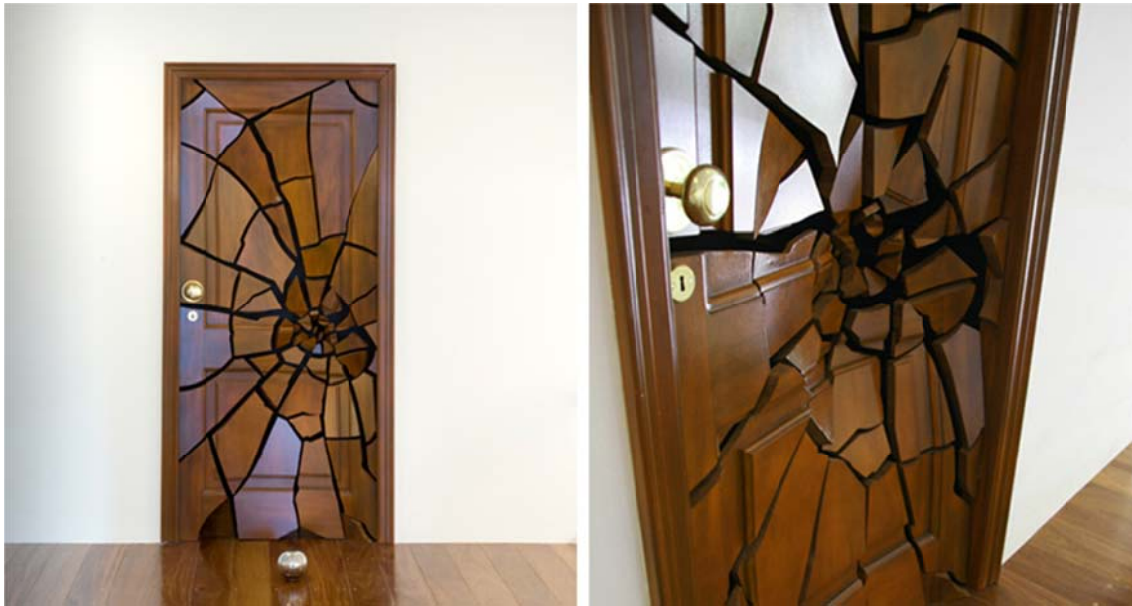
## **Amparo por mora**

Previendo la persistencia administrativa en desairar las normas, y el más que probable incumplimiento al deber de pronunciarse (que por lo demás hace a la obligación del funcionario público como servidor de los ciudadanos) en otro arrebato previsor, se instituyó la posibilidad de acudir al Juez para que emplace al funcionario a realizar lo que debe y para lo cual las propias normas le imponen plazos ciertos, pero lógicamente con un nuevo esfuerzo y costos para el ciudadano. (Ver capítulo 10)

## **Deber de pronunciamiento**

### **Silencio**

Con igual criterio previsor y tuitivo para el ciudadano, con relación a quien debe honrar el cumplimiento de la norma en orden a su credibilidad, pensando que en realidad es muy factible que la administración entre en mora y arbitrariamente decida no contestar una petición, es que se instituye el silencio, pero con un prerrequisito: el pronto despacho.



Leandro Elrich. Puerta rota, 2009. Instalación

Mediante un juego de realidad e ilusión, el artista nos propone construir secuencias mentales, en lo paradójico de observar un estallido en silencio.

Desde otro lugar la clásica foto de la enfermera en los hospitales.



## El pronto despacho

Y con un resultado anticipado: La determinación normativa de la denegatoria ficta, es decir se presupone legalmente que se dictó un acto negativo (lo que ciertamente es razonable que así sea).

Pero, esto tampoco afecta a la administración, pues pese a estar demorada, pese a resultar intimidada, pese a tener que pronunciarse, y no hacer ninguno de estos deberes, la situación de silencio no le acarrea ninguna desventaja procesal posterior (como por ejemplo una parte de las costas), pero paradójicamente le genera adicionalmente un beneficio con la situación de indefensión parcial del ciudadano, que no tiene un acto que cuestionar, sino tan sólo una situación fáctica (inacción) a la que la norma le asigna una virtualidad jurídica: desestimación negativa de la petición. Es decir que no hacer nada obtiene beneficios relativos, si bien el derecho no cae.

## Búsqueda de la verdad material

Nada más lejos del procedimiento que este principio. Solemos indicar que el procedimiento es el único ámbito que produce una magia real: real es lo que hay en el expediente, la realidad “verdadera” aunque sea perceptible no tiene andamio en el elemento emblemático del quehacer administrativo: el expediente, si este no la ha contenido.



Esteban Alvarez. Un peso.1996.Objeto.18x18cm.

Lo que aparenta ser una moneda de un peso es en realidad una moneda de 25 centavos con una de 5 centavos encima. El artista ha combinado estos dos elementos que comprenden un valor menor a aquel que representan. De igual modo, esto se lee como crítica al modelo neoliberal de los años 90, que convirtió el relato ficcional de un peso un dólar en el ordenador de la sociedad.



Alejandro Somaschini. No todo lo que brilla es oro, 2011.

Lingotese adobe, pallet dorado. 80x60x120cm.

Esta obra reflexiona en relación al elemento fetiche por excelencia como es el oro. Ahora, transmutado en lingotes de adobe, nos permite pensar en el poder, la estabilidad, el devenir del tiempo y el verdadero valor de las cosas.

Amén del aporte artístico precedente bastan dos ejemplos de ficción de legalidad:

- Cuando existía inflación (década del 80) y hasta que se dictaron normas indexatorias o aplicación de índices existentes, había que sujetarse a lo pactado. Nadie indagaba que pasaba con lo convenido en términos materiales. Es decir que la falta de ley impedía resolver con sujeción a cualquier otro criterio de interpretación razonable (conf. Art. 16 del CC)
- Con el desagio (Dec. PEN 1096/85) en época de hiperinflación en materia de contrataciones de locaciones de obra con regímenes de variaciones de precios y/o costos, su aplicación era ciertamente disparatada. No obstante, tuvo que transcurrir mucho tiempo hasta que se produjo una corrección en ese desatino que contrariaba toda elemental y verificable lógica técnico/económica. Tampoco en este caso se indagó si las fórmulas de variaciones indexaban o deflacionaban con igual idoneidad, con lo cual en la última hipótesis se tornaba inaplicable los descuentos por “expectativa inflacionaria” contenida en los precios.
- Pero lo curioso, es que el estado mucho tiempo después la Administración reclamó para sí la verdad material (Ley 24.283) la misma que durante años negara sistemáticamente, por la cual solo paga el exacto valor de la deuda original sin el dato exponencial de los índices, aquellos que cuando eran notablemente insuficientes para los particulares aplicó sin contemplación alguna. No siempre la administración actúa de buena fe.

## Informalismo

El ciudadano entiende por informalismo una amplia variedad de cuestiones., y entre ellas incluye al tiempo, que es lo único inelástico en el procedimiento y hace perder derechos a los ciudadanos. Es muy habitual ver ciudadanos con escasos conocimientos del procedimiento que reciben algo que ellos llaman “un papel” y demoran en consultar que deben hacer con ello, en consecuencia los días pasan y el término se agota. Cuando llegan al abogado es tarde. La informalidad puede estar en los estilos, en la forma de expresión pero no en las impugnaciones oportunas en términos temporales.

La siguiente obra expone este concepto.



Liliana Porter. To Fix It. 2010. Instalación

Aquí la artista en un nuevo juego de escalas presenta una situación, tal vez ¿Imposible?: la lucha con o contra el tiempo.

## Plazo de gracia

No fue sencillo incorporar este plazo adicional en las actuaciones administrativas, por cuanto debió mediar una interpretación de la derivación normativa en Nación, y luego su explícita mención. (Art. 111 dec. 1759/72) y nuevo texto del Dec. 1833/91 en su artículo 25).

Pero peor aún en la Provincia de Buenos Aires que sólo a partir de un reciente fallo (B.50082 “Pilomeno de Questa Marta c/ Municipalidad de Morón” por mayoría) se admitió el mismo en dicho ámbito.

Las normas del Código Civil (arts. 23 y stes.), los limitados horarios administrativos y los a veces más limitados horarios de las mesas de entradas, no eran demasiado valorados a la hora de verificar este principio genérico a favor del ciudadano al cual generosamente le depa- ran un procedimiento en el cual debe transitar sin asistencia, es decir conforme un dicho popu- lar un “salvavidas de plomo”, o una adversidad difícil de superar.

Actualmente ello está consagrado.<sup>17</sup>

Veamos esta ilustración:



Liliana Porter. Trabajo Forzado. 2005

## Acceso a las actuaciones/vista/información

### En lo Nacional

a) Fundamento constitucional: Derecho a la Información (Art. 14 Constitución Nacional, Art. 13 Pacto de San José de Costa Rica, Decreto 1172/03 (acceso a la información pública)<sup>18</sup>, Ley 25.831 Régimen de libre acceso a la información Pública. Decreto 1759/72 T.O Por Decreto 1883/91 REGLAMENTARIO DE LA LEY 19549:

ARTICULO 38. — Vistas; actuaciones. — La parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante, podrán tomar vista del expediente durante todo su trámite, con excepción de actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que a pedido del órgano competente y previo asesoramiento del servicio jurídico correspondiente, fueren declarados reservados o secretos me-

<sup>17</sup> En el orden Nacional con el dictado del decreto 1883/91 se incorporó finalmente al artículo 25 del Reglamento Nacional de la Ley de Procedimientos Administrativos (RNLP) la posibilidad de que el administrado realizara presentaciones el día hábil inmediato al vencimiento del plazo y dentro de las dos (2) primeras horas del horario de atención de la oficina que corres- ponda. Nacional y en el ámbito de nuestra Provincia sucedió con los siguientes dictados normativos: ley 13.262, que impuso un plazo de gracia de dos horas, y luego mediante la ley 13.708, que amplió el mismo a cuatro horas.



dianete decisión fundada del respectivo Subsecretario del Ministerio o del titular del ente descentralizado de que se trate.

El pedido de vista podrá hacerse verbalmente y se dará, sin necesidad de resolución expresa al efecto, en la que se encuentre el expediente, aunque no sea la Mesa de Entradas o Receptoría.

Si el peticionante solicitare la fijación de un plazo para la vista, aquél se dispondrá por escrito rigiendo a su respecto lo establecido por el artículo 1º, inc. e), apartado 4º y 5º, de la Ley de Procedimientos Administrativos.

El día de vista se considera que abarca, sin límites, el horario de funcionamiento de la oficina en que se encuentra el expediente.

A pedido del interesado, y a su cargo, se facilitarán fotocopias de las piezas que solicitare.

### **En lo provincial:**

#### **a) Decreto Ley 7647/70: Artículo 11º (Texto según Ley 14229)**

*La parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante, tendrán acceso al expediente durante todo su trámite, pudiendo, a su cargo, copiar o fotocopiar todas sus partes. El pedido de vista podrá hacerse verbalmente y se concederá sin necesidad de resolución expresa al efecto, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la mesa de entradas o receptoría.*

*El párrafo anterior del presente artículo será exhibido en todas las reparticiones de la Administración centralizada, descentralizada y entes autárquicos al público.*

#### **b) Ley 12.475 Acceso a la Información Pública.**

## **Préstamo del expediente y la realidad de vistas y copias**

Lo que cualquier colega que transita los tribunales asume como una cotidianeidad, con diferentes matices según el juzgado, y en el interior de nuestra provincia el simple “me lo llevo” y la anotación en un cuaderno escolar, en el ámbito administrativo aun para un apoderado jurídico se transforma en una empresa ciertamente difícil.

Frases como:

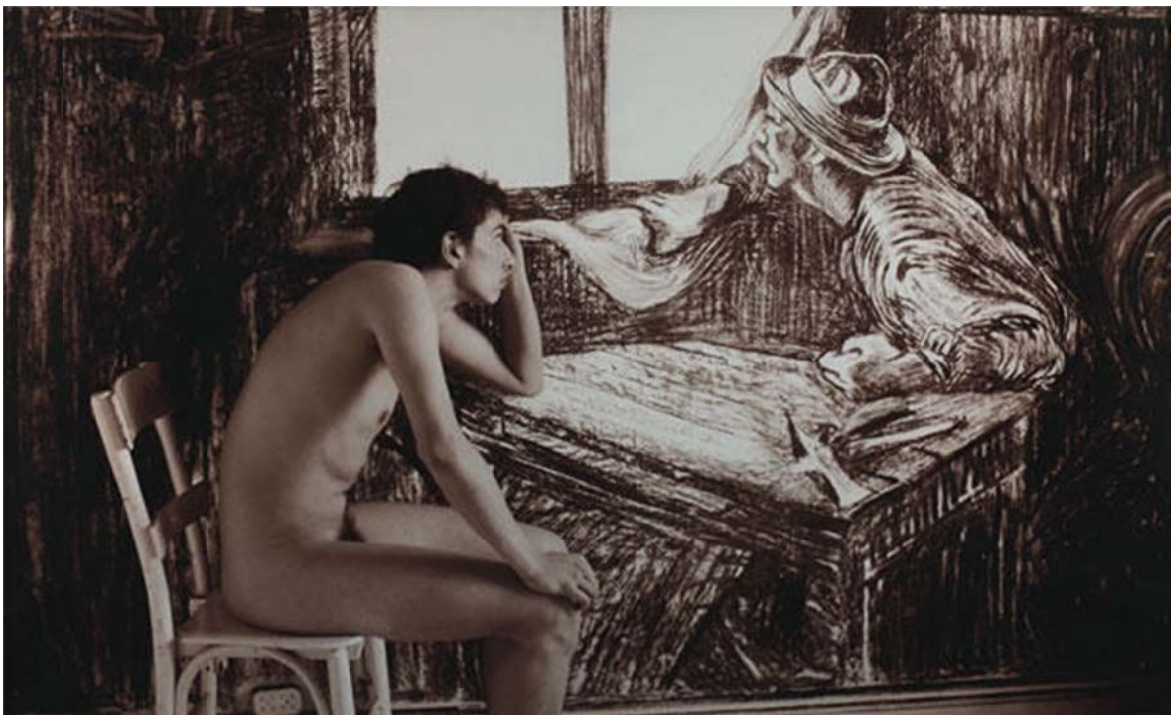
- No se presta.
- Debemos solicitar autorización del superior.
- ¿Fotocopias? no le podemos hacer, debe copiarlo a mano.
- Puede fotocopiarlo pero no hay nadie para que lo acompañe hasta la fotocopidora.
- No nos anda la fotocopidora, no insista.
- No aceptamos que nos deje su credencial profesional si no lo acompaña un empleado.

En fin, resulta entonces difícil compatibilizar la realidad del lego que necesita el expediente, o del apoderado del ciudadano, que en un ámbito menos formal, a lo que es una práctica en un ámbito más solemne y complejo como los tribunales del fuero que sea (para fotocopiado, para consulta, para alegar, etc.) se transforma en la aventura del humor o la confianza subjetiva que se pueda inspirar a un empleado, salvo la mágica aparición de un amigo que allana todas las dificultades normativas y solemnizadas antes alegadas, en un verdadero giro copernicano de los argumentos previamente escuchados, para habilitar un “llévatelo pero tráelo mañana porque si no se me arma lío”.

## Consecuencias del diseño

### Desventajas del ciudadano en el procedimiento

Preliminarmente veamos este aporte desde la cultura:



Tomás Espina. Sin pan y sin trabajo. Fotografía 2002

Espina se apropia de un ícono del arte argentino del siglo XIX realizado por Ernesto de la Cárcova y lo trae a la contemporaneidad reactivando su poder de denuncia ante lo que para un ciudadano implica por ejemplo, la falta de trabajo y sumado a esto el no poder ejercer plenamente sus derechos.

## **Por el texto de redacción**

Está redactado en lenguaje no directo, de tipo técnico jurídico.

## **Por el lugar**

- El ciudadano puede vivir muy lejos del emplazamiento administrativo para presentar sus peticiones, y de hecho si manda una carta documento no es gratuita (pese a la gratuidad del procedimiento) como si sucede en el sistema laboral.
- La administración tiene sistemas de traslación de sus comunicaciones o delegaciones territoriales

## **Por la calificación**

- Al ciudadano el sistema procedimental lo supone lego, en tanto esta el principio de gratuidad y por ende sin necesidad de tutela profesional.
- La administración es calificada, y posee además asistencia jurídica permanente para sus pronunciamientos.

## **Por los tiempos**

- Los tiempos son perentorios y difícilmente se suspendan o prorroguen (con un sentido amplio, comprensivo desde una suspensión para recurrir a una prórroga en el acogimiento en un procedimiento especial de tipo tributario - moratoria) o por la distancia.
- La administración se favorece por manejar tiempos exclusivamente hábiles.
- El ciudadano a falta de clarificación pueden computársele días corridos.
- Los vencimientos de plazos no son fatales para la administración, incurrirá en mora, deberá ser intimada, etc.
- El vencimiento de un plazo es fatal para el ciudadano.
- El vencimiento de un plazo en numerosas ocasiones supone consentir con lo que la administración le manifiesta, y por el contrario la misma situación de silencio para la administración es negar o rechazar lo que se le petitiona.

Este dato no es conocido por el ciudadano que aplica la máxima no valida en derecho administrativo de que: *“El que calla otorga”*, lo cual le genera expectativas de que “ganó” su derecho por el paso del tiempo pero no es así.

### **Por el uso de los recursos**

Los remedios poseen contraindicaciones para su uso, pero en este caso el acto y su notificación carecen de este elemental instructivo.

No se explicitan cuáles pueden ser utilizados ni cómo.

Por ejemplo: Ud. dispone conforme el art.... De los siguientes recursos...., en caso de no utilizarlos podrá perder su derecho (En caso que alguna norma imponga una situación recursiva obligatoria y no optativa) a cuestionarlos ulteriormente.... “

### **Por los efectos**

No se indica las consecuencias de la no interposición, o de su interposición tardía.

“...Si Ud. no interpone recursos el acto causará derechos que no podrá revertir posteriormente, sobre lo cual se lo quiere advertir.”

### **Desigualdad de las partes**

- Por la situación de prerrogativa estatal (ordinaria)
- Por la mejor posición comparativa (ventaja jurídica decisiva) de la administración.

## **Indefensión relativa del ciudadano: violación implícita al debido proceso**

El Estado no brinda asistencia jurídica institucional al ciudadano (y los Colegios de Abogados y Facultades tienen dificultades para ello).

La violación de la buena fe implícitamente por parte de la Administración, en la práctica no con esa intención de violar la buena fe como actitud premeditada, pero se sabe que no se está a la altura del requerimiento, pero las respuestas administrativas son muy lentas en el tiempo.

- Más no podemos hacer...
- No tengo personal....

- No tengo recursos....
- Cada vez hay más trámites....

## Un folleto explicativo:

Si el más elemental artículo comercial trae instrucciones para su uso, cual es la razón para que el “artículo jurídico acto” (como elemento central del procedimiento) no posea advertencias al ciudadano sobre las implicancias de lo que le es notificado.

Este concepto es de uso corriente, por ejemplo en los medicamentos más genéricos e inofensivos, ¿cuál es la razón de no hacerlo en ocasión de emitir un acto y notificarlo?” ¿Acaso dichos remedios (para humanos, para vegetales o animales) además de la advertencia citada no poseen las respectivas contraindicaciones y aluden a su antídoto?

¿Por qué no se le indican al lego e indefenso receptor de un acto elaborado por una estructura paga y calificada a tales efectos, con múltiples controles y soportes, las siguientes cuestiones?:



Aquí algunos puntos que hemos esbozado anteriormente que deben incorporarse al notificarse un acto:

- Que debe hacer cuando le notifican un acto administrativo.
- Cuáles son los recursos y como se aplican en cada caso conforme tipo de autoridad y los plazos para cada uno de ellos.
- Cómo debe computar los plazos.
- Lugar de presentación (calle y oficina, con su horario de atención, y el número de la oficina)
- Ídem Horarios de la mesa de entrada.
- Posibilidad de responder por carta documento u otro medio fehaciente.
- Qué hacer si llega en el día y cerró la ventanilla.
- En qué consiste la presentación con cargo o en plazo de gracia.
- Cuál es su derecho (recurso).
- Cómo puede conocer lo que pasó antes y formas de hacerlo.

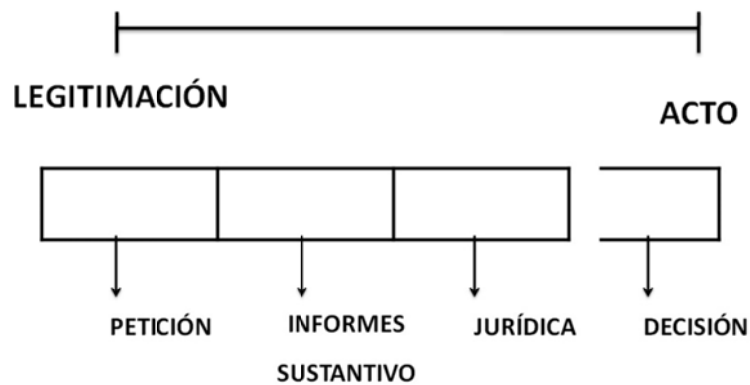
- k. Como pueden suspenderse los plazos.
- l. Cuando le vence (forma de cómputo).
- m. Qué pasa si no interpone los recursos que tiene.
- n. Cómo lo interpone.
- o. Que guarde una copia sellada.
- p. Que de serle posible consulte a un letrado.
- q. Qué XX entidades prestan o pueden darle orientación gratuita.

## El procedimiento debe mirarse ...

Horizontalmente: como el agua que fluye



Que va desde el nivel de legitimación del ciudadano hasta el momento de culminación que supone el acto.



**La secuencia supone:**

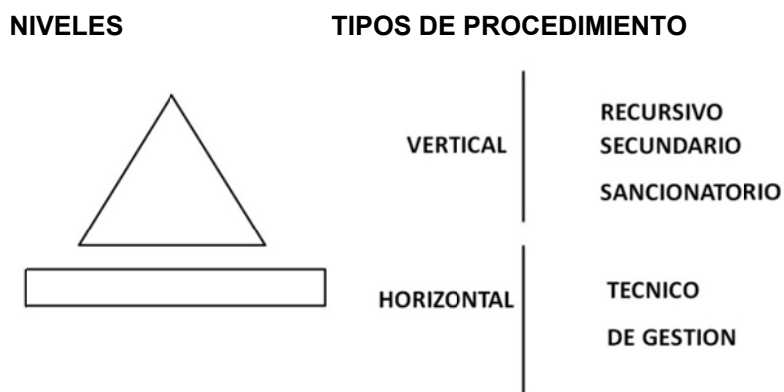
Petición del interesado / Informe Técnico de un área administrativa sobre lo que es motivo de petición / Se producen los dictámenes jurídicos o económicos de tipo presupuestarios que habilitan la emisión del acto / se materializa el Acto administrativo / Media la Notificación al interesado / Comienzan los plazos para interponer los recursos/ Se deducen los recursos / El procedimiento continúa con una duplicación del circuito en forma idéntica para decir lo mismo, en casi el 99,9% de los casos por parte de la administración / Con este nuevo acto se pone fin a la Instancia Administrativa, quedando expedita la vía judicial.

El tiempo total desde la petición hasta el segundo acto definitivo que “causa estado” según experiencias propias suele estar en un año y medio.

**Verticalmente: como el salmón que remonta la corriente**



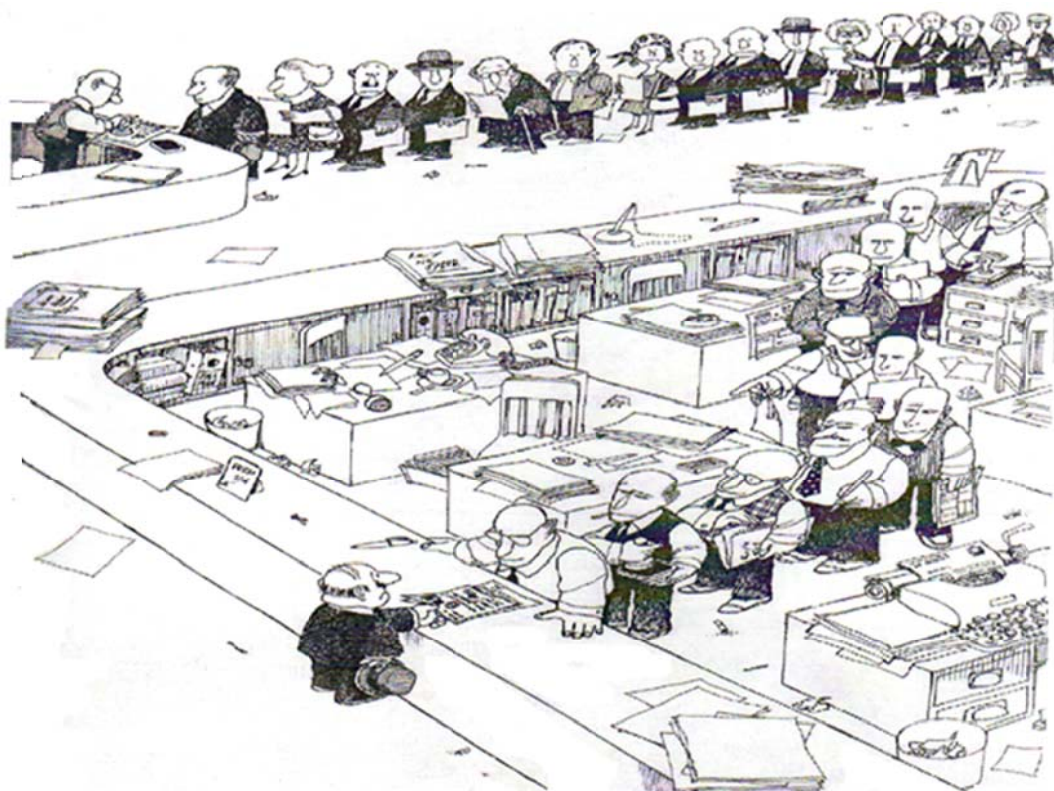
Es decir que así como el expediente avanza en un sentido horizontal (secuencial) también gana altura conforme la jerarquía con la cual funciona la administración. (Jefes de Departamento, Directores, Directores Provinciales, Subsecretarios, Ministro, Gobernador en el caso de la Provincia de Buenos Aires).



## La violación implícita de la buena fe

Cuando la administración tiene una estructura importante para atender los problemas, con personal entrenado, idóneo e inclusive profesional, ante los sectores vulnerables posee una supremacía notable.

El humor muchas veces explica estas situaciones:



En este caso Quino ejemplifica el tema:

En una cola un solo funcionario para atender mucha gente.

En la otra un solo ciudadano y una larga lista de funcionarios aguardando su intervención para con el ciudadano carente de toda estructura.

## El aumento creciente de la desigualdad

A las desigualdades sociales que los sistemas político económicos generan, basta mirar los diarios, las estadísticas, la televisión, internet, o recorrer las calles especialmente las periferias , tenemos que observar que los procedimientos administrativos como están pensados hoy, aumentan la desigualdad, en tanto es mejor utilizado, o inclusive más utilizado como esquema de petición de diversas legitimaciones, por aquellos sectores socio económicos medios o medios



más, y no por los más vulnerables, a quienes redactar notas, presentarlas y hacerles un seguimiento se constituye a veces en un obstáculo insalvable, sin contar como describir su “domicilio constituido” en un asentamiento marginal, que no tiene calle, número, y muchas veces notificador que quiera concurrir a cumplir con dicha carga.



Adriana Bustos. Objects in the mirror are closer than they appear, 2005.  
Fotografía, toma directa.

En esta composición, Adriana Bustos pone en evidencia la desigualdad y la asimetría imperante en términos económicos y sociales a través del juego con el espejo que en inglés anuncia que los objetos en el espejo están más cerca de lo que parece.

## **El procedimiento con impactos sociales, económicos, o de responsabilidades internas**

Por tanto, en una sociedad que agrava las brechas sociales, ¿hoy más que nunca hay que pensar en aquellos que por diversas circunstancias se van alejando de los “beneficios?” del sistema, en forma tal que no queden día a día más distantes e indefensos.

Para la administración

Existe una disfuncionalidad en cuanto al análisis de los problemas, con una tendencia a no jugar posición por una presunta connivencia con el particular (si el criterio es favorable), o pedir la opinión de la viabilidad jurídica a los organismos de asistencia sin fundar desde su propia perspectiva técnica el tema, con lo cual restan posibilidades a la interpretación y legalidad jurídica.

Además la circunstancia de acumulación de opiniones en un sentido tornan “burocráticamente” muy difícil revertir un procedimiento pues exige un triple esfuerzo: reconocer el error de enfoque, fundar nuevamente el tema y refutar los argumentos precedentes de miembros de la propia “burocracia” (en sentido técnico tal como la entendemos).

Para los particulares (muchos)

El esquema de abordaje en rigor le es indiferente ya que probabilísticamente sus posibilidades de triunfo, por lo antes expuesto, son muy limitadas a lo que debe sumarse la inercia administrativa en punto a que es más fácil negar que conceder, en tanto así siempre se protege el “interés público” (valga como ejemplo a contrario la cantidad de juicios que por incorrecta liquidación de haberes jubilatorios paga el estado nacional. ¿Alguien se hace, se hará o le harán cargo de la decisión adversa original?

Para los particulares (pocos)

Si bien tienen ventajas comparativas, ellas parcialmente se licúan con la inercia de la negativa sistemática por falta de control de gestión de esta política de tipo corporativa.

## Procedimiento y obtención de productos en la situación actual

Los procedimientos se piensan como sistemas regulados para obtener un producto.



Los “productos” cambian conforme las demandas sociales y la evolución.

Las competencias como modo de ejecución de la gestión administrativa van perdiendo vigencia.

Los procedimientos se mantienen idénticos en el tiempo (Ord. 267/80, Dec 7647/70).

Las burocracias determinan “feudos” administrativos y se apropian de la variable procedimental y la complejizan para tener poder o arbitrar decisiones (lícita o ilícitamente).

El procedimiento no interesa, dado que se lo ha vaciado de su contenido comunicacional siendo una herramienta centralmente adjetiva.

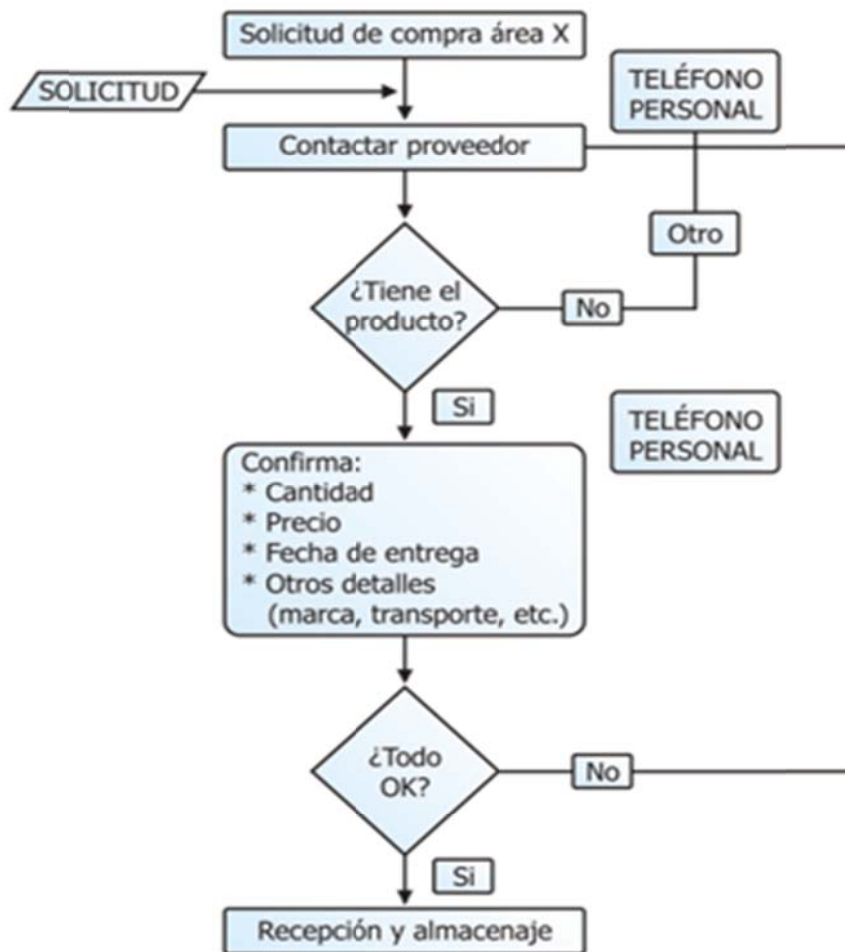
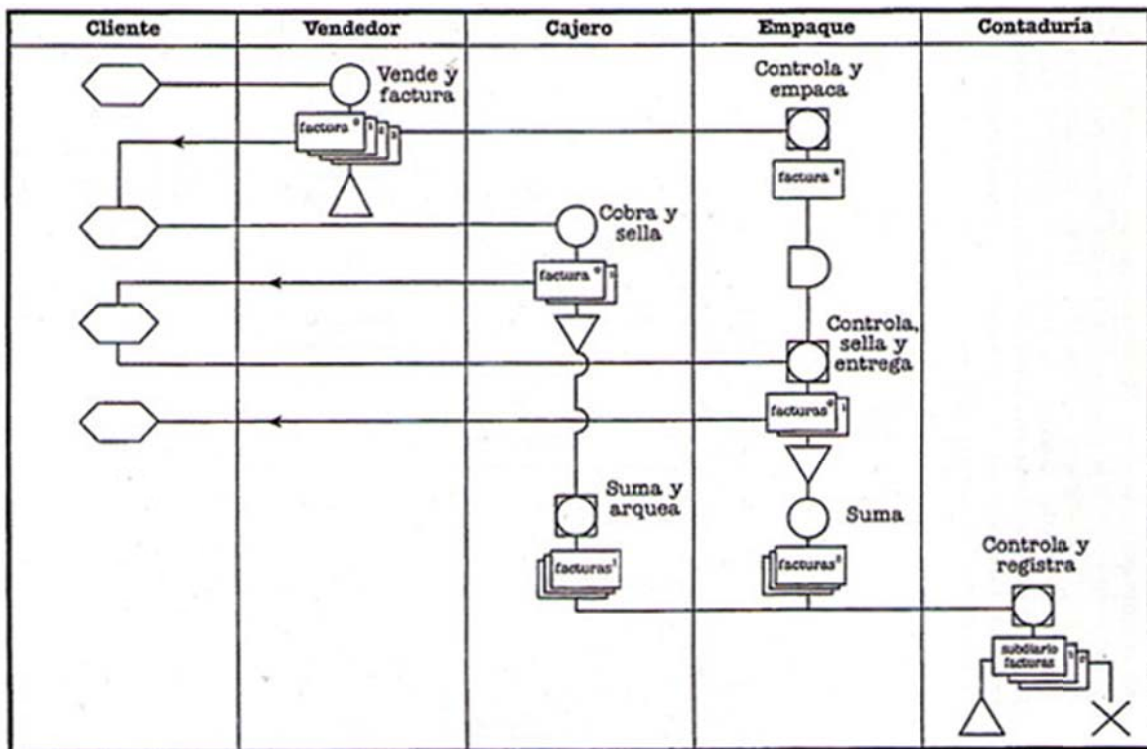


Este gráfico trata de plantear: el universo de ciudadanos, entre los cuales hay muchos que no pueden ejercer con plenitud sus derechos en el marco de las relaciones de comunicación, donde el ciudadano trata de hablar con la Administración a través del expediente, el cual se mueve horizontal y verticalmente, pero las formas de dicho diálogo no son homogéneas, dado que el ciudadano no conoce bien algunos secretos de sus temas (jurisprudencia, dictámenes de organismos de control, precedentes administrativos de la misma área u otras aplicables por analogía, etc.) y mucho menos el dialecto con el cual le hablan, cuyo lenguaje a veces es críptico o inentendible.

## Cursogramas

A través de los mismos se explicitan los tramites y sirve tanto en lo interno de la organización como hacia el usuario del mismo.

Seguidamente un ejemplo.



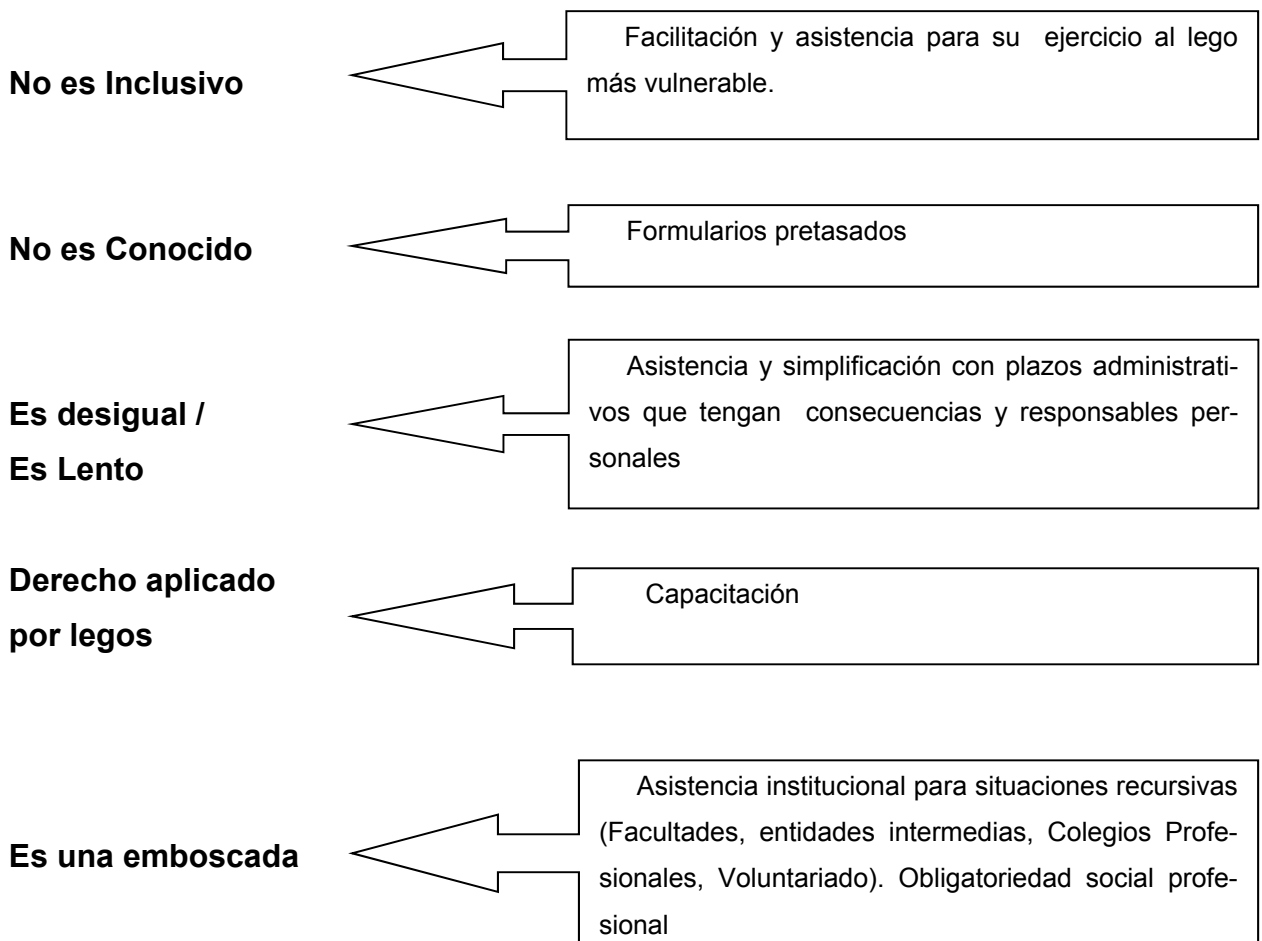
Hay un detalle que nuestra disciplina abandona y es la graficación de los contenidos legales.

Para ello existen técnicas que lo hacen más entendible y además en el panorama total, es decir en la película que supone un proceso.

Pues bien los siguientes cuadros denotan esta técnica que permite entender la dinámica de todo el procedimiento, la forma que avance, sus marchas, retromarchas, etc. lo cual facilita su uso como herramienta del estado del derecho.

## Algunas soluciones posibles

Para mejorar los actuales procedimientos generales y especiales podemos apuntar algunas cuestiones en orden a lograr la superación de las restricciones actuales



## Conclusiones

Si retomamos el sentido de algunos de los términos utilizados nos serán útiles para este cierre.

ADMINISTRAR: Manejar, gestionar, o servir.

CIUDADANO: considerado desde la antigüedad como quien tenía derechos y por lógica disfrutaba de ellos en forma diferencial al esclavo o al extranjero.

Así entonces:

- Pasemos de administrados a ciudadanos.
- Pensemos las consecuencias procedimentales para el proceso judicial posterior.
- Humanicemos al derecho y sus instituciones, dejándolo de tomar como categorías formales y abstractas de análisis.

Admitiendo que actualmente:

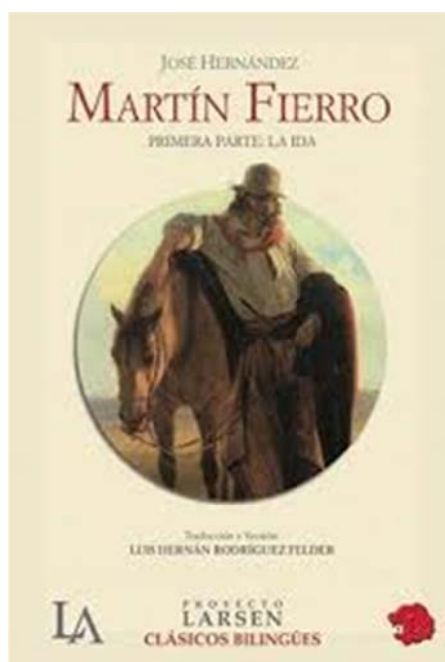
La administración es: una organización con personal desmotivado, mal pago, falto en general de una capacitación adecuada y con escasa polifuncionalidad en sus tareas.

El ciudadano es quien lejos de ser un contradictor, es alguien que gestiona por una pequeña parte de su vida jurídica.

Tengamos en cuenta la opinión del hombre/mujer común como una pauta simplificada y no demasiado onerosa, de la medida de eficacia y eficiencia del sistema.

Y en tal sentido recordamos una frase que por su origen ciertamente no es de perfil administrativo, pero pretende servir como elemento conclusivo:

“... La ley es telaraña, en mi inorancia lo esplico: no la tema el hombre rico nunca la tema el que mande, pues la ruerpe el bicho grande y sólo enrieda a los chicos.....” (J. Hernández-Martín Fierro).



## Procedimientos especiales



Se usa en la tramitación de cualquier procedimiento especial todo lo del procedimiento general, pero luego la llave más pequeña es la que en definitiva permite acceder la legalidad más fina del sistema.

En nuestra legislación administrativa tenemos casi tantos procedimientos especiales como actuaciones deban generarse a partir de normas sustantivas administrativas que importen tramitaciones, registros, peticiones, etc.

La vinculación entre unos y otros tiene la regla del género y la especie por un lado y por otro del encastramiento de las muñecas rusas tal la imagen final.

El género, es decir lo más general está dado por el conjunto de normas emergentes de los tres procedimientos generales ( en la provincia sería el dec.ley7674 y la Ordenanza General 267/80) que establecen los elementos centrales de toda tramitación, y ciertamente las normas especiales nunca podrían quitarles elementos al acto, prohibir recursos, modificar criterios de competencias, pero si pueden establecer particularidades en la forma de desarrollar dichos procedimientos, o estableciendo sistemas puntuales.

V. Gr. las licitaciones son procedimientos especiales de contratación.

En materia de empleo público los concursos son procedimientos especiales de selección.

Y ciertamente operan también como llaves sucesivas, la primera es la del procedimiento general, pero luego para acceder a lo que la norma sustantiva de obras públicas, empleo, etc. establece se abre una segunda llave o una muñeca rusa más pequeña que encastra en la primera o en el caso de las llaves abre la puerta de la legalidad aplicable.



## Referencias

(1) La Nación, 12 de marzo de 2013

<http://www.lanacion.com.ar/1562246-llamadas-en-espera-la-odisea-portena-para-hacer-un-reclamo-por-telefono>

Servicios. Llamadas en espera: la odisea porteña para hacer un reclamo por teléfono.

Por Pablo Tomino | LA NACION

"¡Gracias por llamar al 147 de la ciudad! Para turnos, marcá uno..." Después de 17 minutos de espera, un contestador automático responde el teléfono que en Buenos Aires centraliza los reclamos y las quejas que generan desde un bache hasta la coordinación de turnos hospitalarios o la renovación del registro de conducir.

Luego llega la siempre añorada voz de un operario, que recibe la denuncia y deja atrás los 1020 interminables segundos en los que el vecino permaneció con el teléfono atento a las frías órdenes y consejos de una máquina. Durante ese tiempo, la voz tecnológica apuntó que la Ciudad plantó "nuevos árboles" que el vecino puede "apadrinar" y, también, que no se deben "sacar los residuos a la calle los días de lluvia". Mientras tanto, del otro lado, los frágiles nervios del denunciante conspiraron contra todo intento de construir una ciudad mejor. Y no por falta de voluntad, sino porque el vecino llamó para dejar constancia de una queja que nadie escucha.

Los habitantes de la Capital invierten mucho de su preciado tiempo en esperar que el Estado, las empresas de servicios públicos, de seguridad, de televisión por cable, los bancos, las telefónicas, las obras sociales y los organismos privados, entre otros tantos, canalicen su inquietud. Pretenden que, con la misma celeridad con la que se les cortan la luz o el gas por una factura vencida se les responda cuando son las empresas las que no cumplen con lo convenido. Pero en general, por alguna razón, la demora telefónica suele interponerse entre la empresa y el usuario que necesita hacer un reclamo.



Desde el gobierno porteño admitieron que las demoras para atender en el teléfono 147 son "excesivas" y explicaron que esto se debe a que, en los últimos meses, el call center porteño sumó los reclamos por las fallas en el alumbrado público y por los problemas de la basura, algo que hasta abril pasado se canalizaba por otras líneas. Además, el tercer factor que hoy demora la atención sería que los operarios que trabajan también responden a las inquietudes por el chat oficial.

Ayer, durante dos horas, LA NACION intentó sin éxito comunicarse con este número.

"Es cierto que hoy se produce un cuello de botella en el 147, pero de acá a marzo vamos a solucionarlo incorporando más gente y orientando las denuncias también a través de la página web. Hoy atendemos 13.000 llamadas diarias con 102 operarios divididos en turnos. En el tercer trimestre del año pasado recibíamos 8500 llamadas por día. Esto da una pauta de cuánto se potenció este número", dijo a LA NACION Eduardo Macchiavelli, secretario de gestión Comunal y Atención Ciudadana.

En la larga nómina de sitios con poca capacidad para responder a la demanda figura la empresa de alarmas monitoreadas ADT. Allí se registran demoras de 20 minutos si un cliente quiere reclamar por "fallas en el servicio". Por suerte, cada opción que se ofrece para marcar termina con los grandiosos acordes del clásico "Over the Rainbow" transformado en tono de espera. Lo triste es que, después de esta llamada, el usuario no olvidará esa bella melodía, y no precisamente por la interpretación de Judy Garland.

Desde ADT indicaron que "el call center utiliza la aplicación Voice Portal para que el cliente pueda hacer autoconsultas, como chequear su saldo o verificar el motivo de posibles fallas en su sistema de seguridad, sin necesidad de hablar con un operador. Estamos invirtiendo en tecnología para agilizar aún más el proceso de consultas. También se establece un sistema de prioridades y se deriva la llamada a un ejecutivo que dedica el tiempo necesario a atender cada consulta particular, lo que puede ocasionar demoras en la atención de nuevas llamadas, pero que nunca superan los estándares de calidad solicitados".

En una época como la actual, en que la luz se corta cada dos por tres, el porteño se preguntará si tiene algún sentido intentar comunicarse con alguna de las compañías que suministran la energía ante la falta de servicio. Y es que, si hay cortes generales, las líneas de Edenor y Edesur siempre están saturadas. Y si por alguna razón el vecino tiene la suerte de comunicarse, le espera una auténtica lotería de números e indicaciones hasta dar con el operario indicado. Por ejemplo, en el 0800-333-0300 de Edesur especifican que "para cada opción, corte y marque el número que corresponde". Y luego, sin anestesia, llega la frase automática tan temida: "En este momento, todos nuestros representantes están ocupados. Por falta de suministro ingrese a continuación los detalles de su factura". Si uno no la tiene a mano, lo que sigue es una cortante despedida: "Por favor, vuelva a llamar con los datos. ¡Clinc!".

"Para los días normales, sin cortes de luz, hay distintas alternativas para los usuarios: un centro de atención automática y la opción de hablar con un ejecutivo. En general, el 90 por ciento efectiviza su reclamo y el 2 por ciento corta antes de que lo atiendan. Otra alternativa son los mensajes de texto, que toma la denuncia y responde al número de quien reclamó", dijo

Alejandra Martínez, vocera de Edesur. Y agregó: "Un día no habitual suele ocurrir que llaman 10.000 personas al mismo tiempo y el sistema colapsa".

El caso de Direc.TV lo cuenta la clienta María Castro, quien hizo un reclamo por falta de servicio dos días después de que notara esta falla, justo un día de lluvia. Al otro lado del teléfono, la operadora le informó a Castro que, como en Buenos Aires llovía, la falta de suministro podía deberse a esta razón, a lo que la clienta le explicó que no, que el cable "se cortó un día de sol". En ese punto, la operaria insistió en que "no podía tomar reclamos los días de lluvia". Al final, la mujer volvió a insistir tres días más tarde, cuando el sol salió y ella seguía sin servicio. Entonces enviaron a un técnico de inmediato.

Otros que acumulan minutos de espera telefónicos para el usuario son Banco Ciudad, Banco Credicoop, obras sociales y centrales de turnos de hospitales, públicos y privados. En cambio, cuando LA NACION intentó comunicarse con números de emergencia, constató que en estos sitios atendieron con celeridad el 911 (policía), el 103 (emergencias de la ciudad en la vía pública), \*31416 (tren alerta, por casos de robos en trenes y subtes) y el 107 (SAME)."

(2) A manera de ejemplo: Perfil, 30/06/2007 –

[http://www.perfil.com/contenidos/2007/06/30/noticia\\_0022.html](http://www.perfil.com/contenidos/2007/06/30/noticia_0022.html)

La burocracia aparece como la principal restricción para negocios

La Argentina, sexta en ranking de la burocracia

Los empresarios consideran que se trata del mayor escollo para el crecimiento. El estudio privado reveló que el país también **sufre problemas por la escasez de financiamiento a largo plazo.**

Una consultora reveló que **la Argentina está ubicada en sexto lugar en una lista de 32 países donde la burocracia es la principal restricción para la expansión de los negocios** y donde el **financiamiento a largo plazo es el mayor escollo para el crecimiento.**

Los resultados del relevamiento a las empresas realizado por **la consultora Grant Thornton revelaron que la burocracia y las regulaciones son el obstáculo más grande** que tienen que librar los negocios alrededor del mundo, resultado que se mantiene por quinto año consecutivo.

Cuando se le pidió a las empresas que seleccionaran en orden de importancia las restricciones para su capacidad de expansión, **la burocracia fue citada por cerca de cuatro de cada diez negocios a nivel mundial**, comparado con apenas dos de cada diez, o menos, de empresas que seleccionaron al costo de financiamiento, escasez de capital de trabajo o escasez de financiamiento a largo plazo.

**La segunda restricción más importante fue la escasez de mano de obra calificada, opción elegida por más de tres de cada diez negocios.**

La lista de burocracia alta la encabezó **Brasil con un 60 por ciento de votantes, seguido de cerca por Rusia con 59, Polonia con 55 y Grecia con 52.** Las empresas de los países que menos restricciones presentan en lo que se refiere a la burocracia fueron Singapur, con 16 por ciento; España con 17; y Suecia con 19.

**En la Argentina, cinco de cada diez gerentes cree que la burocracia es una restricción importante para la expansión de sus empresas**, ocupando el sexto lugar entre los 32 países participantes y **diez puntos porcentuales por encima del promedio global**.

Un número importante de empresas también opinó que el **acceso a mano de obra calificada** los está conteniendo. Esto varía considerablemente por país con Nueva Zelanda, con 60 por ciento, a la cabeza; Australia con 59; y Sudáfrica con 58; como los que más problemas enfrentan en lo que se refiere a poca disponibilidad de empleados calificados que en otros países. **En la Argentina, este factor fue el tercero en orden de importancia seleccionado por 38 por ciento**.

A nivel mundial, también llamó la atención de los encuestadores que los altos ejecutivos consideren como la menos importante de las restricciones para la expansión la escasez de financiamiento a largo plazo. El promedio global fue de 21 por ciento, mientras que en las economías emergentes esta situación se mostró mucho más recurrente y frena, en opinión de los dueños de negocios, las posibilidades de desarrollo.

La Argentina encabezó la lista a este respecto con 47 por ciento de empresas que dijeron tener **insuficiente financiamiento a largo plazo**, seguido de Turquía con 43; Botswana con 42; y Rusia con 40. Es que el país creció por encima del 8 por ciento promedio en los últimos cuatro años y la demanda interna es cada vez mayor.

Fuente: *DyN*