
El “procedimiento administrativo constitucional” como garantía connatural al principio de “tutela administrativa efectiva”

The “Constitutional Administrative Procedure” as a Guarantee Inherent to the Principle of “Effective Administrative Protection”

Patricio Marcelo E. Sammartino¹

Universidad de Buenos Aires. Universidad Austral

Sumario

1. Introducción
2. Debido proceso adjetivo y debido proceso sustantivo
3. Debido proceso y tutela judicial efectiva
4. La tutela judicial efectiva en el derecho administrativo argentino. La inserción del amparo en la LNPA y sus proyecciones
5. Breve noticia sobre el origen del procedimiento administrativo
6. La noción de procedimiento administrativo
- 6.1 El procedimiento administrativo según el criterio estructural
- 6.2 El procedimiento administrativo según su función instrumental y tuitiva
- 6.3 La noción de procedimiento administrativo en el Estado constitucional
7. Las funciones del procedimiento administrativo
- 7.1 La doble funcionalidad del procedimiento administrativo

1 Magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Austral con Diploma de Honor. Máster en “Libertades y Derechos Constitucionales” (Derechos Fundamentales) por la Universidad de León, España. Profesor en las maestrías de Derecho Administrativo de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Universidad Austral (UA), Universidad Católica Argentina (UCA), entre otras. Director del Post Máster en Derecho Administrativo Profundizado de la Universidad Austral. Director de la Escuela de Abogacía Pública. Ex director académico de la Maestría en Abogacía del Estado. Autor de libros y artículos sobre cuestiones de derecho administrativo y derecho procesal constitucional. patricio.sammartino@gmail.com

- 7.2 El procedimiento como "cauce primario" de protección de los derechos sociales
- 7.3 El procedimiento administrativo como presupuesto de admisibilidad de la pretensión procesal administrativa y sus excepciones
- 8. El derecho a la tutela administrativa efectiva
 - 8.1 Tutela administrativa efectiva: fundamento constitucional y convencional
 - 8.2 La tutela administrativa efectiva en la jurisprudencia de la CSJN
 - 8.3 La tutela administrativa efectiva según el art. 1 bis, inciso a), de la LNPA reformada por la Ley Bases (27742)
 - 8.4. La vulneración del derecho a la tutela administrativa efectiva y sus consecuencias
 - 8.5 Recapitulando
- 9. El "procedimiento administrativo constitucional" como garantía de los derechos fundamentales ínsita en el derecho a la "tutela administrativa efectiva"
 - 9.1 La interacción de los principios de tutela administrativa efectiva y buena administración
 - 9.2 El procedimiento administrativo constitucional-convencional y sus dos modalidades
- 10. Conclusiones

Recibido: 08/03/2026

Aceptado: 30/03/2026

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0100.sam>

Resumen

El objetivo de este estudio es analizar el haz de garantías que conforman el principio de tutela administrativa efectiva y su concreta proyección sobre los derechos fundamentales.

Este trabajo fue concebido en tres partes. En la primera se aborda el origen del debido proceso adjetivo, su desarrollo en el derecho positivo y la posterior evolución como debido proceso sustantivo. A continuación, se desanda la controversia en torno a la relación entre el debido proceso adjetivo y la tutela judicial efectiva. En un segundo momento se examinan los diferentes enfoques del procedimiento administrativo. En este segmento se analiza el impacto del principio de buena administración sobre la finalidad del procedimiento en el Estado constitucional. La última parte del estudio explora las garantías que conforman el "principio fundamental" a la tutela administrativa efectiva. En torno a éste, se sostiene que el desarrollo legal plasmado en el art. 1 bis, inciso a de la LNPA reformada, debe ser interpretado constitucional y convencionalmente. En este marco, se concluye que, en el derecho administrativo del Estado constitucional, el haz de garantías que emanan de la tutela administrativa efectiva incluye el derecho a un procedimiento administrativo constitucional, en sus diferentes variables: ora, como derecho a un cauce formal especial de protección de los derechos fundamentales en sede administrativa; ora, como conjunto de técnicas de interpretación y subsecuente aplicación de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad dentro del procedimiento administrativo común.

La finalidad de este estudio es contribuir a la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución² en el ámbito de la función administrativa.

Palabras clave: procedimiento administrativo, debido proceso, tutela administrativa efectiva, procedimiento administrativo constitucional, derechos fundamentales, bloque de constitucionalidad.

Abstract

The overall objective of this study is to analyze the principle of effective administrative protection. Specifically, we aim to establish its scope with respect to the protection of fundamental rights. This work is structured in three parts. The first addresses the origin of procedural due process, its development in positive law, and its subsequent evolution into substantive due process. Next, the controversy surrounding the relationship between procedural due process and effective judicial protection is examined. The second part explores the different facets of administrative procedure. This section analyzes administrative procedure from structural, instrumental, and functional or protective perspectives. The impact of the principle of good administration on the purpose of the procedure in a constitutional state is highlighted. The final part of the study explores the bundle of guarantees that constitute the “fundamental principle” of effective administrative protection. Regarding this principle, it is argued that the legal development embodied in Article 1 bis, paragraph a, of the reformed LNPA (National Law of Administrative Procedure) must be interpreted constitutionally and in accordance with international conventions. Within this framework, it is concluded that, in a constitutional state, the bundle of guarantees stemming from effective administrative protection includes the right to a constitutional administrative procedure, in its various forms: either as the right to access a formal channel for the protection of fundamental rights within the administrative sphere; or as a set of distinct techniques for interpreting and applying the norms that comprise the constitutional framework within the ordinary administrative procedure.

The purpose of this study is to contribute to strengthening the normative force of the Constitution in the realm of administrative functions.

Key words: administrative procedure, due process, effective administrative protection, constitutional administrative procedure, fundamental rights, constitutional framework.

1. Introducción

La Ley 27742 introdujo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), un elenco de criterios rectores a los que denominó “principios fundamentales del procedimiento administrativo”.

2 El reaseguro de la fuerza normativa de la constitución radica en los *mecanismos garantistas* para su aplicación, su cumplimiento y su control (Bidart Campos, 1995, pp. 63 y ss.).

Juridicidad, razonabilidad, proporcionalidad, buena fe, confianza legítima, transparencia, tutela administrativa efectiva, simplificación administrativa y buena administración conforman el catálogo de “principios fundamentales” a los que debe ajustarse el cauce formal de la función administrativa.

El problema principal que abordaremos en este estudio refiere a una de las ideas cardinales del procedimiento en el Estado constitucional: la *tutela administrativa efectiva*.

Concretamente, en este trabajo indagaremos si el ámbito de protección de la tutela administrativa efectiva queda circunscrito al catálogo de garantías enunciadas en el art. 1 bis, inciso a, ap. (i) a (iv), LNPA reformada, o si resulta posible, en cambio, reconocer en el “principio fundamental” a una tutela administrativa efectiva un alcance más amplio, anudado a los fundamentos constitucionales y convencionales brindados por jurisprudencia de la CSJN.

Anticipando una respuesta al planteo precedente, diremos que, desde los principios basilares del Estado constitucional — también denominado “Estado de los derechos fundamentales” — es dable extraer el derecho a un *procedimiento administrativo constitucional* como garantía connatural al principio de tutela administrativa efectiva. En sus diferentes modalidades, el procedimiento administrativo constitucional está llamado a garantizar, mediante trámites y técnicas diferenciadas, la efectiva y especial protección de los derechos fundamentales en sede administrativa.

2. Debido proceso adjetivo y debido proceso sustantivo

2.1. El presente y futuro de los Estados constitucionales de América Latina está anudado a la concreta y efectiva satisfacción de las *justas exigencias del bien común en una sociedad democrática*.

Extramuros de los intereses sectoriales predominantes y de los resabios autoritarios que aún perviven en algunos sectores de la sociedad civil, la realización de las justas exigencia del bien común requiere de las autoridades públicas, cualquiera sea el tipo de función que desarrollen, un fuerte compromiso con: (i) la protección de la *dignidad de la persona humana*;³ (ii) el respeto a los *derechos y garantías fundamentales*

3 La Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina (CSJN) puntualiza que la “dignidad” de la persona es un *valor supremo* en nuestro orden constitucional (Fallos: 333:405; 340:1236). También señala que la dignidad es un atributo inherente a toda persona. Constituye el centro sobre el que gira la organización de los derechos fundamentales de nuestro orden constitucional (Fallos: 330:1989-2007; 336:672; *Asociación Trabajadores del Estado*, 2013).

que le son inherentes;⁴ (iii) la defensa⁵ del *principio democrático*⁶ en sus dimensiones *formal* y *sustancial*;⁷ y (iv) la observancia de los principios cardinales que gobiernan el *estatuto del poder*,⁸ —separación⁹ y control recíproco de las funciones estatales— como *garantía de libertad*.

Estos compromisos jurídicos esenciales, ínsitos en la Constitución Nacional de Argentina (CN) reformada en 1994, integran el bloque de juridicidad al que se sujeta la Administración pública. Ellos modulan el núcleo vital del derecho administrativo actual: la relación de las potestades y prerrogativas administrativas con las garantías (sustanciales y procesales) de los particulares.

Dentro del catálogo de *garantías fundamentales* que reconoce el régimen administrativo en el Estado de derecho y en su prórroga congenial, el Estado constitucional, el *debido proceso* ocupa un espacio central de singular preeminencia.

2.2 El *debido proceso* tiene origen en la carta magna. Al respecto, la versión originaria de 1215 estableció:

ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado, ni privado de sus derechos o de sus bienes, ni proscrito ni desterrado, ni perjudicado de cualquier otra forma (...), *sino en virtud de un enjuiciamiento por sus pares y con arreglo a la ley del reino*.¹⁰

4 Corte IDH, OC 6-86, párr. 29 a 31; Fallos: 327:3753; 336:672, considerando 11°, entre otros.

5 Art. 36, primero y cuarto párrafo, de la Constitución Nacional.

6 La democracia, subraya Böckenförde (2000, p. 47), está vinculada al principio de la soberanía popular. En ella el poder del Estado ha de articularse de tal forma que tanto su organización como su ejercicio deriven siempre de la voluntad del pueblo o puedan ser atribuidos a él. Peter Haberle (2018) señala que “la dignidad humana [...] es indisponible en la democracia pluralista —limita la soberanía popular—. A fin de cuentas, la democracia pluralista es la consecuencia orgánica de la dignidad humana” (párr. 5).

7 Ferrajoli (2011, pp. 15-21) distingue la dimensión política o *formal* de la democracia de la *sustancial*. Esta última se refiere a la sustancia de las decisiones, es decir, a los límites (lo que está prohibido) y a los vínculos (lo que es obligatorio) impuestos a los poderes representativos como otros tantos principios axiológicos de la democracia. Subraya que las condiciones de la democracia —entendida como conjunto de reglas sobre el válido ejercicio del poder— están preestablecidas en reglas sobre la producción (normas formales sobre las formas, el quién y el cómo) y normas sustanciales sobre los contenidos (es decir, sobre el qué). La democracia *sustancial* se refiere a la sustancia de las decisiones, tanto a los límites fundamentales correspondientes a los derechos individuales —sean de libertad o de autonomía (el qué no se debe decidir)— como los vínculos fundamentales correspondiente a los derechos sociales (el qué se debe decidir).

8 Fallos: 333:633 (*Consumidores Argentinos s/ Amparo*, 2010).

9 “La división de poderes es un principio fundamental de nuestro sistema republicano de gobierno y ha expresado en forma reiterada que la misión más delicada de los jueces es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones (Fallos: 342:1938, *Alonso de Martina, Marta Inés y otros s/ amparo* de 12/11/2019).

10 Énfasis agregado.

En 1354, bajo el reinado de Eduardo III, la carta magna sufre una revisión en la que se sustituye la frase "enjuiciamiento por sus pares y conforme a la ley del reino" por el sintagma "debido proceso".

De este modo, se determinó que

... ningún hombre, sea cual fuere su rango o condición, podrá ser expulsado de sus tierras o de su hogar, ni detenido, ni desheredado, ni condenado a muerte, *sin ser oído en un debido proceso legal* (due process of law).¹¹

2.3 Siglos más tarde, la Constitución de los Estados Unidos de América plasmó la garantía del debido proceso en las Enmiendas V y XIV.

En lo pertinente, la Enmienda V, de 1791, prescribe:

Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa (...); tampoco se podrá someter a ninguna persona dos veces por el mismo delito, al peligro de perder la vida o algún miembro; ni se le obligará a declarar contra sí misma en una causa penal; *ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal...*¹²

A la vez, la Enmienda XIV, de 1868, dispone: "Ningún Estado podrá privar a una persona de su vida, su libertad o su propiedad, sin el *debido proceso legal*; ni negar a nadie dentro de su jurisdicción una igual protección legal".

El trasplante del debido proceso a las colonias norteamericanas tuvo dos notas particulares: (i) el debido proceso operaba como garantía procesal de la libertad frente a detenciones arbitrarias del Estado y contra penas pecuniarias y confiscatorias, esto es, contra *penas sin juicio legal*; (ii) el debido proceso erigió en garantía frente al monarca y los jueces, mas no en relación al Parlamento (Linares, 1989, p. 16).

2.4 El sintagma gramatical *debido proceso legal* (due process of law) no está presente en el texto de la Constitución Nacional de Argentina. Ésta tampoco alude a "debido procedimiento legal", ni a "debida formación de la causa" o "debidas formas legales".

Sin embargo, el art. 18 de la Constitución Nacional reconoce y desarrolla la garantía del debido proceso en los siguientes términos:

Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de

11 Énfasis agregado.

12 Énfasis agregado.

orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos...

Al respecto, Sagüés (2017, pp. 560 y ss.) señala que el art. 18 de la CN, cuando menciona el *juicio previo* como exigencia para imponer sanciones penales y alude a la *inviolabilidad de la defensa en juicio* de la persona y de los derechos, se está refiriendo al principio de debido proceso adjetivo.

El debido proceso, puntualiza Bidart Campos (2003, pp. 52 y ss.), significa que ningún justiciable puede ser privado de un derecho sin que se cumpla un *procedimiento* regular fijado por ley; ese procedimiento tiene que ser *debido*; para que sea debido, se le debe brindar al justiciable la suficiente *oportunidad de participar con utilidad*; esa oportunidad requiere tener noticia fehaciente del proceso, de sus actos y etapas y debe poder y producir pruebas y gozar de audiencia (ser oído). En definitiva, destaca el insigne constitucionalista, la esencia del debido proceso consiste en la oportunidad o posibilidad suficientes de participar con utilidad en el *proceso regular y razonable*.

Juicio previo, inviolabilidad de la defensa en juicio, oportunidad de participar con utilidad en el proceso, derecho a participar a un proceso regular y razonable son diferentes variables del debido proceso adjetivo.

El objetivo del debido proceso adjetivo, subraya J. C. Cassagne (2021, pp. 258-259), es proteger a los individuos del poder coercitivo del Gobierno asegurando que los procesos de decisión se rijan por leyes válidas, imparciales y justas.

La Corte federal subraya que el debido proceso legal previsto en el artículo 18 de la Constitución Nacional se erige en uno de los *principios de derecho público* establecidos en la Ley Suprema (artículo 27, Constitución Nacional).¹³

La garantía del debido proceso adjetivo (art. 18 CN) se abastece de un haz de garantías que exceden el juicio penal. En efecto, las normas sustanciales de la garantía de defensa deben ser observadas en todos los procesos (Sagüés, 2017) y en *cualquier procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas*.¹⁴ En reiteradas ocasiones, la jurisprudencia del Alto Tribunal las ha trasladado directamente al procedimiento administrativo.¹⁵

13 Fallos: 348:611, de 1 de agosto de 2025. En este pronunciamiento, el alto tribunal señala que el art. 18 de la CN, referido a que ningún habitante de la nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, expresa el tradicional aforismo latino *nullum crimen nulla poena sine lege penali praevia* (no hay crimen ni castigo sin ley penal previa).

14 Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C, nro. 268, párr. 167; caso *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala*, sentencia de 3 de mayo de 2016, párr. 73; *Caso Baena Ricardo vs. Panamá*, de 2 de febrero de 2001, párr. 127.

15 V. gr., Fallos: 327:4185, cons. 7º (*Astorga Bracht*); 324:1403 cons. 3º, *in fine* (*Copa*). En este último precedente, el alto tribunal sostuvo que las atribuciones con las que cuentan los organismos admi-

2.5 El *debido proceso legal* está expresamente reconocido y fuertemente consolidado en los instrumentos de protección de derechos humanos enumerados en el art. 75, inciso 22, de la Constitución Nacional argentina. Esos instrumentos internacionales, en las condiciones de su vigencia, *tienen jerarquía constitucional*, debiéndoselos considerar "complementarios de los derechos y garantías" reconocidos en la CN. A la vez, ellos no derogan artículo alguno de la primera parte de la Constitución.

Por consiguiente:

(i) En Argentina, las garantías reconocidas en los artículos 9 a 11 de la DUDH¹⁶ (Declaración Universal de los Derechos Humanos); 9, 14 y 15 del PIDCP¹⁷ (Pacto Internacional de derechos civiles y políticos); y 8º y 25 de la CADH¹⁸ (Convención

nistrativos para suspender, revocar, modificar o sustituir las resoluciones que otorgan beneficios jubilatorios *presupone que se haya dado a los interesados participación adecuada en los procedimientos, permitiéndoles alegar y probar sobre los aspectos cuestionados, en resguardo de la garantía de defensa en juicio*" arts. 18 de la CN. y 1, inc. f, de la ley 19549...".

16 El artículo 9 de la DUDH prescribe que nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado. El artículo 10 establece que toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal. El artículo 11 consagra el derecho de toda persona acusada de delito "que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. 2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito" (énfasis agregado).

17 El art. 9.1 del PIDCP dispone: "... Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta" (énfasis agregado).
Esta previsión normativa contempla el derecho al recurso: toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá *derecho a recurrir* ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal. A la vez, el art. 14.1 del PIDCP establece que "todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil" (énfasis agregado).

18 El art. 8º de la CADH consagra el *debido proceso legal*. En ese orden se dispone: "1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter...". El inciso segundo establece un elenco de garantías mínimas en función del debido proceso legal (énfasis agregado).

Por su parte, el art. 25 de la CADH reconoce garantías tendentes a la protección judicial efectiva de los derechos humanos, entre ellos, el amparo. La jurisprudencia y la doctrina extraen de esta previsión convencional el derecho a una tutela judicial efectiva.

En ese orden, el art. 25.1. de la CADH prescribe: "1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o

Americana sobre Derechos Humanos) tienen rango constitucional. Ello fortalece la efectividad del debido proceso, lo cual garantiza la concreta *protección de la esfera intangible de libertad individual de la persona humana*, a la vez que favorece la confianza en el proceso, en su trámite y en la justicia de su resultado, extramuros de la autotutela privada de derechos.

(ii) El art. 8º de la CADH consagra el *debido proceso legal*. Al respecto, la Corte IDH sostiene que las garantías judiciales previstas en el art. 8º de la CADH *se trasladan al procedimiento administrativo*.¹⁹

En efecto, es doctrina consolidada del tribunal interamericano que las garantías que en función del debido proceso legal²⁰ reconoce el art. 8º de la CADH deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.²¹ Ello, a efectos de alcanzar decisiones justas.²²

En congruencia con la doctrina labrada por la Corte IDH en torno al art. 8º de la CADH, la CSJN sostuvo —en un proceso en el que se sometió a revisión judicial un sumario administrativo— que

la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales...”.

- 19 Ello aparece con toda claridad en los párrafos 124 y siguientes del caso *Baena*, de 2 de febrero de 2001. Los hechos, sucintamente, son los siguientes: una *decisión administrativa dispuso la cesantía* (declaró no subsistente el nombramiento) de 270 empleados públicos por haber participado de una marcha y de una huelga —que coincidió con un intento de levantamiento militar— *sin que se le hubiese garantizado un debido proceso* con las garantías contempladas por la CADH. La Corte IDH destacó que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo, sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. En ese entendimiento, enfatizó que, si bien el art. 8º de la CADH se titula “garantías judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto. Al referirse al debido proceso, consideró que es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la Administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas, dijo el tribunal interamericano, deben respetarse en el procedimiento administrativo y en *cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas*.
- 20 Corte IDH, caso *Baena Ricardo vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C, nro. 72, párr. 137.
- 21 Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C, nro. 268, párr. 167; caso *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala*, sentencia de 3 de mayo de 2016, párr. 73; *Caso Baena Ricardo vs. Panamá*, párr. 127.
- 22 Corte IDH, caso *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala*. Sentencia de 3 de mayo de 2016, párr. 73. El pleno respeto de las garantías del debido proceso legal, puntualiza la Corte IDH, es exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas *decisiones puedan afectar los derechos de las personas*. Las garantías que reconoce el art. 8º de la CADH, procuran que las personas estén en condiciones de *defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos* (Corte IDH, caso *Extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala*, sentencia de 17 de noviembre de 2021).

las garantías enunciadas por el art. 8 de la citada Convención no se encuentra limitada al Poder Judicial —en el ejercicio eminente de tal función— sino que deben ser respetadas por todo órgano o autoridad pública al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales.²³

Y más adelante, parafraseando la sentencia dictada por la Corte IDH en el caso *Baena*, la Corte federal sostuvo que “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”, pues

es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar soluciones justas, no estando la administración excluida de cumplir con ese deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.²⁴

(iii) Cabe señalar que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea incluye un elenco de garantías propias del debido proceso dentro del *derecho a una buena administración*.

En ese orden, el art. 41, inciso 2º del citado instrumento reconoce el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome una medida individual que la afecte desfavorablemente; el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna y la obligación de la administración de motivar sus decisiones.

(iv) Por su parte, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, de 2013, incorpora el “principio de debido proceso” en el derecho fundamental a una buena administración (art. 23). Subsume como parte de aquél el “derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente” (art. 31); el “derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas” (art. 32); el “derecho a la motivación de las actuaciones administrativas”. En este punto, la Carta enfatiza que todas las actuaciones de la Administración pública deberán estar amparadas en razonamientos inteligibles.

2.5. Ahora bien, el debido proceso no se agota en su vertiente procesal, se extiende también a la sustancia o esencia de las decisiones estatales.

(i) En efecto, si bien en sus orígenes el debido proceso irrumpe como garantía adjetiva —en virtud de la cual nadie puede ser privado de sus derechos sin que se cumplan los procedimientos establecidos en la Constitución y la ley, en la medida que ésta le brinde a la persona la posibilidad de exponer y probar previamente sus

23 Fallos: 335:1126 (*Losicer*, 2012).

24 Ídem.

razones y aguardar una sentencia fundada (en derecho)— su evolución exhibe, además, una faz material que desemboca en el denominado *debido proceso sustantivo*, también denominado debido proceso fundamental.

El *debido proceso sustantivo* garantiza que el *contenido* de las decisiones, leyes y reglamentos respeten determinados patrones o estándares preestatales reconocidos en la Constitución. Tal es lo que sucede con la *razonabilidad* y una de sus variables, la *proporcionalidad*²⁵. Esta, a la vez, se vertebra en torno a los subprincipios de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La proporcionalidad supone que las restricciones que se impongan no deben valorarse en abstracto, sino en función de la entidad del bien que se pretende proteger.²⁶

En su día, J. F. Linares (1989) señaló que el debido proceso sustantivo se erige en la exigencia de *que las leyes sean razonables*, esto es, deben contener una *equivalencia* entre el hecho antecedente de la norma jurídica creada y el hecho consecuente de la prestación o sanción, teniendo en cuenta las circunstancias sociales que motivaron el acto, los fines perseguidos y el medio como prestación.

Naturalmente, además de las leyes, la garantía del debido proceso sustantivo se proyecta también sobre las disposiciones reglamentarias y actos administrativos.

(ii) Si bien un lejano y aislado precedente de la CSJN señaló que en la Constitución no hay referencia a la “garantía innominada del debido proceso sustantivo”,²⁷ pronunciamientos más recientes han reconocido²⁸ esta garantía con fundamento en el art. 33 de la Constitución Nacional (Sagüés, 2017) y anudado su contenido al principio de *razonabilidad* (art. 28, Constitución Nacional),²⁹ aunque también se identificó el debido proceso sustantivo con la necesidad de construir decisiones “sobre la base del sentido común”. La Corte federal puntualiza que el límite sustancial que la Constitución impone a todo acto estatal, y en particular a las leyes que restringen derechos individuales, es el de la razonabilidad.³⁰

El principio de razonabilidad, sostiene el alto tribunal, exige “que: (i) las leyes persigan un fin constitucionalmente válido; (ii) las restricciones impuestas estén justificadas en la realidad que pretenden regular; y (iii) los medios elegidos sean proporcionados y adecuados para alcanzar los objetivos buscados”.³¹

La doctrina administrativa de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) aso-

25 Cabe recordar que el principio de razonabilidad y de proporcionalidad fueron reconocidos por la Ley 27742 (2024) como principios fundamentales del procedimiento administrativo.

26 Doctrina de Fallos: 313:1638; 330:855 y 334:516. Ver el voto del Dr. Lorenzetti en Fallos: 338:1110.

27 Fallos: 210:500.

28 Fallos: 342:697 (2019); CSJN, *Alarcón Vargas Froilán c/ ANSES s/Otros*, de 11/12/2007.

29 Fallos: 344:1013, voto del juez Rosatti (*Roa Restrepo*, 2021).

30 Fallos: 338:1110 (*Nobleza Piccardo*, 2015) y sus citas: Fallos: 288:240 y 330:3098, disidencia de los jueces Lorenzetti y Zaffaroni.

31 Fallos: 348:841 (*Tabacalera Sarandí*, 2025).

cia la razonabilidad con la congruencia, la proporción y la adecuada relación de medio a fin.³² Exige que los medios que se pretenden utilizar resulten adecuados para satisfacer los fines que desean alcanzarse.³³ El requisito constitucional de la razonabilidad, sostiene el órgano asesor, comprende la necesaria fundamentación de los actos administrativos.³⁴

Por cierto, en el Estado constitucional vigente en la República, la juridicidad a la que se somete la Administración se conforma con los *principios de razonabilidad* (art. 28, CN)³⁵ y *proporcionalidad*—,³⁶ entendido como un aspecto esencial del principio de razonabilidad³⁷ y requisito de toda la actividad del Estado—³⁸, juntamente con el deber correlativo, *prohibición de la arbitrariedad*.³⁹ La interdicción de la arbitrariedad está consagrada expresamente en el art. 43 de la CN, en cuanto habilita la pretensión de amparo contra todo acto u omisión afectado de arbitrariedad manifiesta.

La LNPA reformada establece que la *razonabilidad* y la *proporcionalidad* constituyen *principios fundamentales del procedimiento administrativo* (conf. art. 1 bis, LNPA). De este modo, la aludida previsión normativa le brinda anclaje legal a la garantía innominada del debido proceso sustantivo.

(iii) En Argentina, la razonabilidad tiene fundamento constitucional en el art. 28 de la Constitución Nacional. Esta norma, que ya estaba en la redacción originaria de 1953/60, prescribe que las garantías y derechos reconocidos en la Constitución *no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio*.

El aludido art. 28 de la CN responde al art. 20 del proyecto de J. B. Alberdi (considerado el padre de la Constitución argentina de 1853) en cuanto preveía que el Congreso no podrá sancionar leyes que, en ocasión de reglamentar u organizar el ejercicio de los derechos constitucionales reconocidos los *disminuya, restrinja o adultere su esencia*. Va de suyo que, en la fuente inspiradora del art. 28 de la Constitución argentina, está presente el deber de todas las autoridades públicas (no solo del legislador) de respetar y preservar, esto es, de evitar y abstenerse de alterar o suprimir el contenido esencial de los derechos fundamentales.

De este modo, es dable verificar que el art. 28 de la CN de 1853 junto a fuente (art. 20 del Proyecto Alberdi) exhibe un criterio similar al consagrado por los artículos

32 Dictámenes: 312: 420.

33 Dictámenes: 240:184.

34 Dictámenes: 264:31.

35 Conf. CSJN, *Nobleza Piccardo*, cons. 25, de 27.10.2015.

36 La proporcionalidad supone que las restricciones que se impongan no deben valorarse en abstracto sino en función de la entidad del bien que se pretende proteger (doctrina de Fallos: 313:1638; 330:855 y 334:516).

37 Fallos: 333:1023 (*Thomas*, cons. 10°, 2010).

38 Ídem.

39 Fallos: 306:4004 (*Arenzon*, 1984).

19.2 de la Ley Fundamental alemana (*en ningún caso un derecho fundamental podrá ser afectado en su contenido esencial*) y 53.1 de la Constitución Española (CE), en cuanto prescribe que sólo por ley, que en todo caso *deberá respetar el contenido esencial de los derechos y libertades fundamentales* reconocidos en el Capítulo segundo, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades.

Al referirse a las particularidades del principio de razonabilidad, J.C. Cassagne (2021, pp. 264 y ss.) destaca que aquél constituye una suerte de metaprincipio general del Derecho, abarcativo de otros principios, como la igualdad, la protección del contenido sustancial de los derechos constitucionales, la interdicción de la arbitrariedad y el principio de proporcionalidad.

(iv) En el Estado constitucional, el debido proceso adjetivo y el debido proceso sustantivo tienen, como notas teleológicas comunes, el propósito de asegurar racionalidad en los actos estatales y brindar protección efectiva a las garantías y derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

Cabe recordar que los derechos que conforman el bloque de constitucionalidad son aquellos que expresa e implícitamente reconoce la Constitución Nacional juntamente con los reconocidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados en el art. 75, inciso 22 de la CN.⁴⁰ En efecto, la jurisprudencia del alto tribunal, junto con la doctrina especializada, subrayan que el “bloque de constitucionalidad” constituye la sumatoria de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75, inciso 22, CN).⁴¹

2.6 En definitiva, el debido proceso legal evolucionó de garantía procesal de la libertad (*procedural limitation*) a garantía de sustancial o de fondo (*general limitation*). Ambas garantías fueron receptadas, con lógicas modulaciones, en la LNPA. La primera, en los artículos 1 bis, inciso a, ap i a iv; 7º, inciso d segunda parte; y 14, inciso b, ap. iv. La segunda, en los artículos 1 bis, primer párrafo —dentro de los denominados “principios fundamentales del procedimiento administrativo” —, y 7º, inciso f.⁴²

3. Debido proceso y tutela judicial efectiva

En Argentina, como en España, existe controversia sobre la relación entre el debido proceso adjetivo y la tutela judicial efectiva.

40 Fallos: 342:584 (*Espíndola*, 2019); 342:2298 (*Fleitas*), entre otros.

41 Conf. Bidart Campos (1995, p. 401) y Manili (2003, p. 189).

42 El art. 7º de la LNPA enumera los requisitos esenciales del acto administrativo. El inciso f) del art. 7º dispone que el acto administrativo deberá cumplir con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor. Y más adelante establece: “Las medidas que el acto involucre deben ser razonables y proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad”.

3.1 En España, la Constitución de 1978 reconoce expresamente el derecho a una tutela judicial efectiva. Según lo establece el art. 24.1, de la CE, *todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.*

Con anterioridad, el art. 19.4 de la Ley Fundamental alemana incluyó dentro del catálogo de derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos: *toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público podrá recurrir a la vía judicial* (otra traducción del mismo del texto señala: si alguien es lesionado por la autoridad en sus derechos, tendrá derecho a recurrir ante los tribunales).

3.2 En Argentina, el documento constitucional no recepta el sintagma "derecho a una tutela judicial efectiva". Aun así, la jurisprudencia de la CSJN lo extrae del artículo 18 de la Constitución Nacional y de un elenco de previsiones normativas contenidas en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional que, con arreglo al art. 75, inciso 22 de la CN, conforman el bloque de constitucionalidad.

En efecto, en Argentina la tutela judicial efectiva se sustenta en el ya citado artículo 18 de la Constitución Nacional y en los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8° y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2°, inciso 3°, aps. a y b, y 14, inc. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁴³

3.3 El Tribunal Constitucional de España (TCE) caracteriza a la tutela judicial efectiva como el *derecho a ser protegido judicialmente en los propios derechos e intereses legítimos*, lo que excluye, como ilegítima, cualquier situación de indefensión (STC nº 26/1983, FJ primero).

En ese marco, el TCE aclara que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene un contenido complejo que incluye "la libertad de acceso a los Jueces y Tribunales, el derecho a obtener un fallo de éstos". Seguidamente señala que la tutela judicial efectiva se también se integra con el derecho "a que el fallo se cumpla y a que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido" (STC N° 26/1983, FJ segundo).

El propio TCE subraya que se vulnera la tutela judicial efectiva cuando la decisión consiste en negar, de forma arbitraria o irrazonable, la posibilidad de obtener una resolución judicial fundada en derecho, o cuando se dicte una resolución que sea arbitraria o irrazonable (STC 37/1982).

Con arreglo a la doctrina jurisprudencial precedente es posible afirmar que, en el derecho español, la tutela judicial efectiva exhibe tres momentos, segmentos o parcelas: (i) derecho o libertad de acceso al tribunal; (ii) derecho a obtener una decisión (favorable o desfavorable) fundada en derecho (lo cual resultan ajenas a la

43 Fallos: 346:333 (Rueda, 2023); 327:4185 (Astorga Bracht, 2004).

tutela judicial efectiva las decisiones arbitrarias o irrazonables); (iii) derecho a que la sentencia se cumpla y el recurrente le sea restituido su derecho (y compensado si hubiera sufrido un daño).

3.4 En Argentina, el contenido del derecho a una tutela judicial efectiva está consagrado en diferentes sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Al respecto, el pronunciamiento más emblemático es *Astorga Bracht*.⁴⁴ En este caso, el alto tribunal sostiene que la garantía a una tutela judicial efectiva supone: (i) el *derecho de ocurrir ante los tribunales de justicia*; (ii) el derecho a un *proceso conducido en legal forma* y que concluya con el dictado de una sentencia o decisión fundada (en la ley y el derecho);⁴⁵ y (iii) el derecho a una sentencia o decisión que resulte *útil* a los derechos de los particulares o litigantes.

En pronunciamientos posteriores la Corte federal ha brindado mayores precisiones en torno al alcance del derecho a la tutela judicial efectiva.

Al respecto, la doctrina judicial destaca que la tutela judicial efectiva se encauza en el marco de las garantías individuales contenidas en la Constitución Nacional, que, además, resultan constitutivas de aquel derecho; que la tutela judicial efectiva debe guardar conformidad con los principios de derecho público establecidos en la Ley Suprema (artículo 27, Constitución Nacional);⁴⁶ que el *principio de inmediatez* integra la garantía de acceso a una tutela judicial efectiva;⁴⁷ que las *acciones colectivas* constituyen herramientas para profundizar la garantía de la tutela judicial efectiva.⁴⁸ También se sostiene que el rechazo de la pretensión de amparo (incorporación a una obra social) cuando la determinación de la existencia o inexistencia del derecho de la actora no exigía una mayor amplitud de debate o de prueba incurre en excesivo rigor formal en tanto en cuanto soslaya el derecho a la tutela judicial efectiva y a interponer un recurso rápido y sencillo ante tribunales competentes frente a la vulneración de derechos fundamentales (art. 43, Constitución Nacional, y artículos 8 y 25, Convención Americana sobre Derechos Humanos).⁴⁹

Como se indicó, la Corte federal considera que el derecho a una tutela judicial

44 Fallos: 327:4185, cons. 7º.

45 La CSJN sostuvo que la sentencia que rechazó la pretensión de amparo interpuesta con el fin de obtener la incorporación de la actora como afiliada al Instituto de Obra Social de Entre Ríos —en su carácter de beneficiaria previsional de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos— resulta *arbitraria y vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva* y a interponer un recurso rápido y sencillo ante tribunales competentes frente a la vulneración de derechos fundamentales (art. 43, Constitución Nacional, y arts. 8 y 25, Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Fallos: 347:10221 U., L. N. c/ Instituto de Obra Social de la Provincia de Entre Ríos s/ acción de amparo, de 20/08/2024).

46 Fallos: 348:611.

47 CSJN, M. G. s/ Medidas precautorias (art. 232 del CPCC), de 5 de marzo de 2026.

48 Fallos: 347:1820.

49 Fallos: 347:1022 (2024).

efectiva exige el respeto al debido proceso; a la vez, ello requiere del adecuado, oportuno y razonable tratamiento de los planteos deducidos por las partes.⁵⁰

3.5 Formuladas estas consideraciones preliminares, examinaremos la relación entre el debido proceso (esto es, debido proceso adjetivo) y la tutela judicial efectiva.

Un sector de la doctrina entiende que el debido proceso queda asimilado a la tutela judicial efectiva. Esta posición considera que se trata de la misma garantía. Otra corriente, en cambio, considera que son dos garantías diferentes. Desde este vértice se señala que la segunda —esto es, la tutela judicial efectiva— constituye el género y que el debido proceso es una de sus especies. Un tercer miraje aloja el contenido incontrovertible de la tutela judicial efectiva dentro del debido proceso como garantía primaria frente a la jurisdicción.

En Argentina, la tendencia predominante considera que el debido proceso se erige en una parcela o segmento de la tutela judicial efectiva. Bidart Campos sostuvo enfáticamente que el debido proceso adjetivo se ubica “dentro” del derecho a la tutela judicial efectiva (Bidart Campos, 2003).

La jurisprudencia labrada por la CSJN desde *Astorga Bracht* (2004) hasta la actualidad da cuenta de que el *derecho a un proceso llevado en legal forma* que concluya con el dictado de una sentencia o decisión fundada, esto es, el respeto al debido proceso adjetivo, se inscribe en el segundo momento o segmento de la tutela judicial efectiva.⁵¹

Un pronunciamiento relativamente reciente determina de manera precisa que el *derecho a la tutela judicial efectiva exige respeto al debido proceso*, así como el adecuado, oportuno y razonable tratamiento de los planteos deducidos por las partes.⁵² Este pronunciamiento reafirma la posición que considera el debido proceso como una parte de la tutela judicial efectiva, sin que aquél agote el contenido de ésta.

3.6 La reciente reforma a la LNPA adscribe al criterio que subsume el debido proceso en el derecho a una *tutela efectiva* de los derechos e intereses jurídicamente protegidos.

En efecto, el art. 1 bis, inciso a) de la LNPA (modificada en 2024 por la Ley 27742) incluyó el haz de garantías que, de acuerdo con el texto originario de la LNPA, conforman el debido proceso adjetivo (derecho a ser oído antes de la emisión del acto administrativo; derecho a ofrecer y producir prueba; derecho a una decisión fundada) como una porción o segmento del principio fundamental a una tutela administrativa efectiva.

50 Fallos: 346:333.

51 Fallos: 327:4185, cons. 7º.

52 Fallos: 346:333 (*Rueda*, 2023).

4. La tutela judicial efectiva en el derecho administrativo argentino. La inserción del amparo en la LNPA y sus proyecciones

4.1 El régimen administrativo en el Estado constitucional vigente en la República se abastece de potestades administrativas (sustanciales y procesales) y garantías (sustantivas y adjetivas). Si bien algunos pronunciamientos de la corte federal sostuvieron que unas y otras deben estar en una relación de equilibrio, pronunciamientos del alto tribunal dictados con posterioridad a la reforma constitucional de 1994 señalan que el *derecho administrativo* está llamado a *armonizar* las potestades públicas con los derechos humanos.⁵³

En el derecho administrativo argentino, la tutela judicial efectiva se manifiesta a través diferentes hontanares: (i) el proceso contencioso-administrativo, con sus diferentes pretensiones;⁵⁴ (ii) las medidas cautelares ante y por la Administración (Ley 26854); (iii) los denominados “procesos urgentes”, a los que se refieren los artículos 23 y 24 de la LNPA; y, finalmente, (iv) el amparo, como garantía de los derechos fundamentales frente a los actos y omisiones de la Administración (conf. artículos 43, CN, y 23 y 24, LNPA reformada).

4.2 En relación con el amparo, cabe señalar que, si bien es un proceso propio de la justicia constitucional o del derecho procesal constitucional, su inserción como variable de la tutela judicial efectiva en el derecho administrativo responde a una decisión de legislador de 2024 —que refleja la realidad forense— en cuanto expresamente introdujo la “acción de amparo” dentro del esquema de ordenación del derecho administrativo. Concretamente, los artículos 23 y 24 de la LNPA reformada por Ley 27742 (2024) incorporaron, de manera explícita y decidida, el amparo como *garantía* propia del derecho administrativo. De este modo, el amparo pasa a ser objeto de conocimiento no solo de la *justicia constitucional* o del *derecho procesal constitucional*, sino también del derecho administrativo.

Por consiguiente, a partir de la nueva redacción de los artículos 23 y 24 de la LNPA, en Argentina, *el amparo adviene como una de las variables del derecho a la tutela judicial efectiva en el derecho administrativo*.

4.3 Ciertamente, la incorporación del amparo en la LNPA reformada explicita una regla general que, sin embargo, impacta y se proyecta sobre la función administrativa y el procedimiento a través del cual ésta se realiza en la práctica, el procedi-

53 Fallos: 336:672 (*Asociación Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad*, cons. 11, de 18/07/2013).

54 Tanto en el ámbito nacional como en el provincial, el objeto de la pretensión procesal administrativa es variado: anulación —total o parcial— de actos administrativos, en sentido amplio; declaración de certeza; declaración de inconstitucionalidad de disposiciones reglamentarias; cesación de vías de hecho administrativas; reconocimiento de derechos o intereses jurídicamente protegidos; indemnización de daños y perjuicios derivados de la responsabilidad patrimonial del Estado; pronto despacho de actuaciones administrativas, entre otras.

miento administrativo: toda interferencia indebida de los poderes públicos (incluida la Administración, naturalmente) sobre la sustancia o contenido esencial de un derecho fundamental debe cesar inmediatamente.

Una formulación más precisa de la idea rectora enunciada en el párrafo precedente —que, insistimos, se extrae de la incorporación del amparo en la LNPA— permite sostener que *toda persona tiene el derecho a solicitar directamente⁵⁵ a la autoridad administrativa competente el cese inmediato de toda interferencia indebida sobre contenido esencial de los derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad.*

5. Breve noticia sobre el origen del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo constituye una reacción natural del Estado liberal de derecho ante el fenómeno de la asunción de potestades autoritarias por la Administración. En este sentido, Juan A. Santamaría Pastor (1999, pp. 53-54) apunta que el procedimiento administrativo aparece como fórmula transaccional entre los principios del nuevo régimen político y la tradición absolutista (que actuaban de manera expedita rápida y sin sujeción a trámites rituales).

Se admitió entonces que la Administración pudiera ejercer potestades y prerrogativas frente a los particulares siempre que su ejercicio estuviera sometido a cauces formales similares a los del proceso judicial. Con esta fórmula se conjugó la existencia de una Administración fuerte con la garantía de los derechos de los ciudadanos.

También se señala como causa del procedimiento administrativo al crecimiento orgánico de la Administración acaecido en los dos últimos siglos y la necesidad de lograr su normalización funcional para asegurar la vigencia efectiva del principio de jerarquía y racionalizar el funcionamiento de la organización: la actuación conforme a procedimientos normativamente predeterminados.

6. La noción de procedimiento administrativo

6.1 El procedimiento administrativo según el criterio estructural

En el derecho administrativo español predomina el criterio que considera al procedimiento administrativo como la "secuencia ordenada de actuaciones que se siguen para la formación de la voluntad de la Administración expresada en decisiones (actos administrativos) sobre materia de su competencia".⁵⁶

55 Esto es, sin obstáculos que condicionen su tratamiento y efectividad. En concreto, la locución *directamente* que empleamos en el texto quiere significar "sin valladares formales que lo obstaculicen o impidan decidir el fondo de la cuestión".

56 Conf. "Estudios sobre los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado.

El procedimiento administrativo es el *cauce formal de la función administrativa*, sugiere González Pérez (1999, p. 70). Se diferencia de los demás tipos de procedimientos en virtud del tipo de función que se realiza a través de este. En estas condiciones, enfatiza el autor citado, el procedimiento es a la función administrativa lo que el acueducto al agua que corre por este.⁵⁷ En esa línea, se sostiene que el procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en el que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin (Entrena Cuesta, 1983, p. 263). Para Muñoz Machado (2011, p. 66), el procedimiento consiste en el conjunto de actuaciones que ha de desarrollar la Administración hasta llegar al acto decisorio final. Según Boquera Oliver (1996, pp. 405-406), el procedimiento administrativo es el conjunto de trámites o diligencias que preparan, forman o ejecutan la voluntad administrativa. En sentido similar se sostiene que el procedimiento administrativo es “aquella actividad administrativa con eficacia externa, que se dirige al examen, preparación y emisión de un acto administrativo o a la conclusión de un convenio jurídico público incluyendo la emisión del acto administrativo o la conclusión de convenio” (Parada, 1998, p. 231).

En su relevante Curso de Derecho Administrativo, los profesores E. García de Enterría y T. R. Fernández (1995) destacan que el procedimiento administrativo no es un acto complejo, sino “un complejo de actos, del administrado y de la Administración, de diverso valor todos ellos, aunque con sustantividad jurídica propia, sin perjuicio de su carácter instrumental respecto de la resolución final” (p. 438).

En el derecho administrativo latinoamericano las cosas no son muy diferentes. En el derecho uruguayo, E. Sayagués Laso (1953, pp. 461-462) conceptualizó el procedimiento administrativo como el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración para desarrollar su actividad.

En Argentina, B. Fiorini (1970, p. 25) sostuvo que el procedimiento administrativo se refiere a la total actividad práctica jurídica de la administración pública para que manifieste y ejecute sus actos en forma ordenada, regulada y sistematizada, ya sea de oficio o a instancia de los administrados. Por su parte, A. Canosa (2014, pp. 56-57) puntualiza que el procedimiento administrativo tiene como objeto la forma-

Relación de procedimientos” (1998, como se citó en Ponce Solé, 2001, p. 31).

57 Este autor destaca que el “sometimiento de la acción administrativa a un cauce formal se ha justificado desde dos perspectivas: como garantía del interés público y de los derechos de los particulares” (González Pérez, 1999). Asimismo, señala que el procedimiento administrativo configura un presupuesto procesal desde el momento en que quien demanda a la Administración ante un tribunal ha de acudir antes a la propia Administración, a fin de que se pronuncie sobre su pretensión a través del correspondiente acto, que dejará abierta la posibilidad de la impugnación judicial. En esa línea, algunas sentencias del Tribunal Supremo español han considerado el procedimiento como cauce formal por el que debe discurrir la voluntad administrativa (STS de 25-4-77); cauce o vehículo del discurrir de la actividad de la Administración (STS de 23-2-77); cauce jurídico necesario para garantía de los intereses de la Administración y de los particulares (para ampliar, ver González Pérez, 1999, p. 23).

ción de la voluntad administrativa, la que se materializa a través del dictado de actos administrativos. Para este autor, el procedimiento administrativo es el conjunto de actos combinados entre sí que se refieren al camino que se debe transitar para llegar al dictado del acto administrativo definitivo. En congruencia con el pensamiento del Prof. Juan C. Cassagne (2016, pp. 5-7), la Procuración del Tesoro de la Nación de Argentina sostiene que el procedimiento administrativo constituye el cauce formal del ejercicio de la función administrativa (en sentido material).⁵⁸ Agrega que desde un punto de vista estrictamente formal puede encontrarse procedimiento administrativo en la actividad de cualquiera de los órganos estatales, cuando ejerzan funciones materialmente administrativas.⁵⁹

6.2 El procedimiento administrativo según su función instrumental y tuitiva

A la funcionalidad externa, como cauce de la función administrativa, otras corrientes del pensamiento administrativista subrayan que el procedimiento administrativo no solo tiene asignado rol instrumental, sino también una función tuitiva.

En esta línea, Fernando Garrido Falla (2002, p. 612) señalaba que el procedimiento administrativo aparece como un conjunto de formalidades arbitradas, la mayoría de las veces, en garantía del particular. Sin embargo, de inmediato destaca que la segunda finalidad del procedimiento administrativo es lograr el mayor acierto y eficacia de las resoluciones administrativas. Para Bocanegra Sierra (2006, p. 84), el procedimiento administrativo consiste en el conjunto concatenado de actos o actuaciones administrativas de trámite destinadas asegurar la legalidad, el acierto y la oportunidad de la resolución que le pone término y a garantizar los derechos de los ciudadanos afectados y las exigencias de los intereses públicos en juego. J. García Luengo (2016, pp. 23-26) sostiene que el procedimiento está llamado a regular una concatenación de trámites; tiene la función de asegurar la legalidad y acierto de la resolución final. Agrega que, en los supuestos de ejercicio de potestades discrecionales, el procedimiento ofrece una compensación por la falta de suficientes criterios materiales que rigen la toma de decisión en el asunto concreto. Concluye que el procedimiento está al servicio de la legalidad y acierto de la decisión final. Es un instrumento dirigido a obtener una decisión final legítima. Para J. Ponce Solé (2001, pp- 37-38), el procedimiento administrativo es el modo normal e idóneo de desarrollo de la función administrativa al servicio a los intereses generales. Cuestionando las visiones estáticas del procedimiento, el profesor catalán asegura que aquel se configura como *uno de los instrumentos jurídicos posibilitadores del cumplimiento del*

58 PTN, Dictámenes: 324:302, punto II.1.1.

59 Ídem.

deber de buena administración. En tal sentido, enfatiza que el procedimiento administrativo es un factor de potenciación de las posibilidades de obtención de decisiones administrativas de calidad y, en definitiva, como un elemento de legitimación de las Administraciones públicas (p. 127).

Dentro de la dogmática alemana moderna, Schneider (2008, pp. 373-375) explica que los procedimientos administrativos representan un modo de crear y de hacer efectivo el derecho administrativo. Subraya que el procedimiento posee una clara dimensión instrumental, puesto que no constituye un fin en sí mismo, sino que sirve a la realización material de las funciones y responsabilidad que le incumben a la Administración. Destaca que la función instrumental está llamada a la determinación material del derecho. La concreción, determinación y creación del derecho que se realiza en el procedimiento administrativo se expresa a través de decisiones. Para este autor, deben considerarse decisiones de la Administración el acto administrativo y el contrato, las normas reglamentarias y las que se refieren a prestaciones materiales realizadas por la Administración y aquellas otras que tiene por objeto la mediación de intereses contrapuestos. Desde el punto de vista sistemático, explica el Prof. E. Schmidt Assmann (2003), el procedimiento está llamado a proporcionar un *esquema de ordenación* (p. 360) o *de actuación* (p. 364). En tal sentido, agrega que el procedimiento debe servir *para garantizar una correcta aplicación de la ley* (pp. 360-364). En un trabajo posterior, Schmidt Assmann (2008, p. 75) puntualiza que los procedimientos administrativos son un *instrumento para asegurar la sujeción de la acción administrativa a criterios de racionalidad*. Enfatiza que ellos constituyen procesos y operaciones ordenados racionalmente cuyo objeto es obtener y procesar información.

Uno de los correddores del texto originario de la LNPA argentina, H. Escola (1973, p. 22), señala que el procedimiento administrativo es el conjunto de formas, actos, formalidades y trámites que son jurídicamente establecidos con el propósito de dar lugar a que la Administración pública pueda alcanzar el logro de las finalidades que les son propias como gestora del interés general. En congruencia con el pensamiento de Escola y Fiorini, el Prof. Julio Rodolfo Comadira (2003, pp. 124-125) destacaba que el procedimiento administrativo es la serie, secuencia o sucesión de actos que, dirigida a la satisfacción directa e inmediata del bien común o interés público, constituye el elemento ordenador, regulador y sistematizador del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado.

6.3 La noción de procedimiento administrativo en el Estado constitucional

6.3.1 Perspectiva instrumental

El procedimiento administrativo es el modo o método como se originan y producen los actos (unilaterales y bilaterales; generales y particulares; abstractos y concretos; externos o internos) que emanan de la función administrativa, según el alcance establecido por el art. 1° de la LNPA, reformado por Ley 27742. Por cierto, el procedimiento administrativo no solo prepara y antecede al acto o contrato administrativo, también asegura la legalidad de su concreta materialización o puesta en práctica.⁶⁰ La observancia de los procedimientos administrativos debidos — tal como lo exige el art. 7, inciso d) de la LNPA — adquiere relevancia para *ordenar, limitar* y brindar *previsibilidad* en el ejercicio de la función administrativa.

Desde un miraje instrumental, puramente descriptivo, el procedimiento administrativo se presenta como un *conjunto de trámites y actuaciones encaminados a preparar la actividad formal* (y también no formal)⁶¹ de los órganos, entes y personas jurídicas⁶² que ejerzan actividad materialmente administrativa.

6.3.2 Procedimiento administrativo y buena administración

Ahora bien, si tenemos en consideración que el art. 1 bis, de la LNPA reformada por la Ley 27742 incorporó a la *buena administración* como principio fundamental del procedimiento administrativo, resulta ciertamente apropiado tener en cuenta la sugerente posición de Ponce Solé (2001) en cuanto considera el procedimiento administrativo como instrumento posibilitador del deber de buena administración.

En esa línea, congruente con el nuevo texto legal, cabe conceptualizar el procedi-

60 El procedimiento previo a la etapa de materialización del acto es un factor de evitación de graves ilegitimidades administrativas. Recuérdese que la reciente reforma a la LNPA fulmina con la calificación de vía de hecho a la adopción y materialización de medidas que por su naturaleza exijan la intervención judicial previa tales como embargos, allanamientos u otras de similares características sobre el domicilio o los bienes de los particulares (art. 9 inciso d, LNPA).

61 En algunos ordenamientos latinoamericanos, se considera que el procedimiento administrativo únicamente atañe a la preparación de la actividad formal de la Administración. Así, el art. 29 de la Ley 27444 de Perú establece: "Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados". Sostenemos, sin embargo, que la puesta en práctica de los actos administrativos también está sujeta a la observancia de formas. En este supuesto, el cumplimiento de las formas está llamado a encauzar la concreta materialización de la actividad formal de la Administración.

62 Conf. art. 1 de la LNPA, modificado por la Ley 27742.

miento como *cauce formal de la función administrativa mediante el cual se hace posible la concreta actuación del principio de buena administración.*

Ciertamente, si bien el art. 1 bis LNPA de la reformada enuncia un catálogo de *principios fundamentales* del procedimiento administrativo, lo concreto es que la susodicha previsión normativa no brinda precisiones sobre el contenido de cada uno de ellos, salvo en lo relativo a los diferentes estadios o momentos que, según la LNPA reformada, abastecen el principio a una tutela administrativa efectiva. Ahora bien, el art. 1 bis de la LNPA vigente nada dice con respecto al ámbito de protección del *principio, derecho y deber* de buena administración. Esta *indeterminación de contenido* genera perplejidades en torno a su alcance y concreta gravitación jurídica. Téngase presente que hasta la sanción de la Ley 27742 esa idea rectora del procedimiento administrativo no tuvo acogida en la jurisprudencia especializada ni en la doctrina administrativa de la PTN.

Desde este vértice, cabe preguntarnos: el “principio fundamental” de la buena administración reconocido en el art. 1 bis, de la LNPA, ¿tiene el alcance que le brinda el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE?⁶³ ¿Es idéntico al establecido en el art. 1º, inciso II, ap. f de la Ley 9003 de Mendoza?⁶⁴ ¿Tiene el alcance amplísimo fijado por la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración pública, de 2013? ¿Coincide con el *il buon andamento dell’amministrazione* previsto en el art. 97.2 de la Constitución italiana? ¿Es acaso un *metaprincipio*, como lo postula un sector de la doctrina?

Siguiendo esta línea, consideramos que el contenido del principio de buena administración reconocido en el art. 1º bis de la LNPA guarda directa relación con los valores y principios del Estado constitucional social y democrático de derecho consagrados en la Constitución Nacional reformada en 1994.

63 Art. 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales: “1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones...”.

64 Art. 1º inciso f) del Principio de buena administración. “La Provincia de Mendoza reconoce en sus procedimientos administrativos: 1) El principio fundamental de la buena administración pública, con sus derechos y deberes derivados, tanto para administradores como administrados. Éstos pueden exigir que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad y resolverse en plazo razonable, conforme las circunstancias de cada caso, apreciadas razonablemente con el fin último del servicio a la dignidad de la persona humana como contenido inexcusable del bien común. 2) La observancia del deber básico y común de administradores y administrados de actuar con lealtad en la tramitación de todo asunto administrativo, de colaboración, buena fe, veracidad, responsabilidad, respeto y decoro. 3) La protección en sede administrativa y judicial de los derechos humanos reconocidos en las diversas fuentes jurídicas con rango constitucional”.

En este marco, no tenemos dudas en sostener que la buena administración está llamada a *servir, de manera directa e inmediata, a las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.*

En los Estados constitucionales contemporáneos, gestionar, satisfacer y servir a *las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática* es actuar con arreglo a la *tríada basal material* de derecho administrativo en el Estado constitucional: *dignidad de la persona humana, derechos fundamentales inviolables que le son inherentes y principio pro persona.*

De la antedicha tríada se derivan múltiples corolarios. Uno de ellos es el principio de *interdicción de la insensibilidad* frente a situaciones de vulnerabilidad social que claman por la efectiva satisfacción del mínimo vital o existencial. Otro corolario es la inclinación a desarrollar garantías tendentes a efectivizar la protección de los derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad

Por consiguiente, cuando afirmamos que el procedimiento administrativo se erige en el cauce formal de la función administrativa mediante el cual se hace posible la concreta actuación del principio de buena administración, estamos mentando una Administración que actúa con arreglo a la tríada basal material del derecho administrativo en el Estado constitucional, esto es, *una Administración que asume como punto axial de la gestión el compromiso con la dignidad de la persona humana, la protección de los derechos fundamentales que le son inherentes y una actuación formal y material invariablemente desplegada con según el principio pro persona.*

6.3.3 El procedimiento administrativo como elemento esencial del acto administrativo

A la vez, con arreglo al art. 7º, inciso d de la LNPA reformada, el "procedimiento" en cuanto *elemento esencial* del acto se muestra como el *conjunto de trámites, diligencias y actuaciones que se deben cumplir en la faz preparatoria del acto administrativo según lo establece —expresa e implícitamente— el bloque de juridicidad al que se sujeta la Administración en el Estado constitucional.*

Cabe recordar que, en el Estado constitucional vigente en la república,⁶⁵ el *bloque de juridicidad* al que está sometido el proceso de elaboración del acto administrativo reposa en la Constitución Nacional reformada en 1994; los principios preestatales que ella reconoce y despliega; las garantías reconocidas en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75, inciso 22, CN), sin olvidar la imprescindible guía que, al respecto, brindan las sentencias y opiniones consultivas de la Corte IDH; los tratados, las leyes, los principios

65 Fallos: 329:5266.

propios del derecho administrativo reconocidos por las leyes y a los reglamentos, generales y singulares.

7. Las funciones del procedimiento administrativo

7.1 La doble funcionalidad del procedimiento administrativo

Transcurrida la etapa que consideró el procedimiento administrativo como institución de efectos puramente internos o *ad intra* (Ponce Solé, 2001, pp. 51-53) de la Administración, la doctrina especializada y la jurisprudencia subrayan su incuestionable *doble funcionalidad*.

En ese orden, el procedimiento administrativo opera como garantía de los derechos e intereses de los particulares y, a la vez, contribuye al acierto y eficacia de las resoluciones administrativas (Garrido Falla, 2002, p. 612).⁶⁶ En este último aspecto, no cabe duda de que el procedimiento coadyuva a la adopción de decisiones administrativas que tengan en cuenta todos los elementos de juicio que el ordenamiento considera necesarios para emitir un acto (Beladiez Rojo, 1994, p. 95). Ello, claro está, con miras a satisfacer el interés público concretado en la legalidad (Garrido Falla, 2002; González Pérez, 1977).

Como *garantía defensiva*, el procedimiento administrativo estuvo asociado, en su faz inicial, a la reacción contra actos administrativos ya emitidos —recursos administrativos tendentes a transitar las vías administrativas previas a su impugnación judicial—. Mas luego, a la impronta reaccional, se le añadió la relativa a la formación o elaboración del acto. Ambas variables están plasmadas en el artículo 7º, inciso d, de la LNPA en su actual redacción, el cual, es dable señalar, expresamente incluye —como núcleo vital del elemento procedimiento— el deber de respetar el haz de garantías incluidas en el principio fundamental a una la tutela administrativa efectiva: derecho a ser oído *antes* de la emisión del acto que concierna a los derechos o intereses jurídicamente protegidos del interesado; derecho a interponer recursos; derecho a *ofrecer y producir prueba* y controlar su producción; el derecho a una *decisión fundada*; y el derecho a que el procedimiento concluya dentro de un *plazo razonable*.⁶⁷

El procedimiento, en tanto cauce formal de la función administrativa, constituye

66 En la nota al pie, este autor señala pone de relieve nuevamente esa doble finalidad: garantía de los derechos individuales y garantía de orden en la Administración y de justicia y acierto en sus resoluciones.

67 La jurisprudencia del alto tribunal federal subraya que el procedimiento administrativo no solo constituye el ámbito a través del cual se debe procurar —con justicia— la satisfacción del interés público; en paralelo, es también una *instancia para la defensa de los derechos e intereses de los particulares*, sujeta —inexcusablemente— a los principios de legalidad, debido proceso adjetivo y sustantivo —o razonabilidad—. Fallos: 344:1013 (*Roa Restrepo, Henry*), voto del juez Rosatti, cons. 6.

una *garantía de la legalidad administrativa* (Beladiez Rojo, 1994, p. 108).⁶⁸ Por cierto, el nexo entre el interés público y el procedimiento administrativo adquiere particular y decisiva gravitación en el ejercicio de poderes discrecionales atribuidos normativamente a los órganos que despliegan la función administrativa.⁶⁹

El procedimiento, como requisito esencial del acto administrativo, está llamado a garantizar *la plena juridificación de la función administrativa*. Tiene la misión primordial de asegurar que, antes de la emisión del acto que habrá de modificar de manera directa la situación jurídica del particular, se cumplan los trámites y diligencias establecidos por las *reglas y principios* que conforman el bloque de juridicidad del Estado constitucional vigente en la república.

No podemos soslayar, sin embargo, que el procedimiento administrativo se erige, además, en presupuesto de admisibilidad de la pretensión impugnatoria (conf. art. 23, inciso a, sub incisos (i) y (ii), LNPA).

7.2 El procedimiento como "cauce primario" de protección de los derechos sociales

El procedimiento administrativo en el Estado constitucional social y democrático de derecho tiene asignado un rol protagónico al servicio del sistema de derechos sociales reconocidos en el bloque de constitucionalidad. A la Administración le asiste el deber de garantizar, con sencillez y celeridad, la concretización de los *encargos positivos de protección social* que reconoce la Ley Fundamental (verdaderos mandatos de protección social a los poderes públicos, conf. art. 75, incisos 19, 22 y 23 de la CN) e implementan, mediante las normas infraconstitucionales, las leyes del Congreso o las decisiones del Poder Ejecutivo.

En efecto, en función de garantizar el respeto y la protección de los derechos e intereses jurídicamente protegidos, el procedimiento administrativo no está solo al servicio de los derechos de defensa (denominados "derechos de no interferencia o

68 Al respecto, la PTN sostiene que tal principio se lo extrae razonadamente de los artículos 14, 16, 17, 18 y 19 de la Constitución Nacional. La idea de que la Administración se halla sometida ("condicionada jurídicamente") a la ley, afirma el órgano asesor, debe ser entendida en sentido en *sentido lato*. Según la PTN el principio de legalidad conlleva la sujeción a la Constitución, de los Tratados, las leyes e incluso a los actos de alcance general emanados del propio poder administrador. En ese sentido se puntualiza que, por un lado, el principio de legalidad habilita a la Administración a actuar en determinadas esferas según la competencia asignada; por el otro, le impone límites a ese accionar, los que, de ser traspasados, darán lugar a la invalidación de lo actuado (PTN, Dictámenes: 322:597).

69 En tal sentido, García Luengo (2016, p. 25) destaca, acertadamente, que el procedimiento viene a ofrecer, en los supuestos de ejercicio de potestades discrecionales, una compensación por la falta de suficientes criterios materiales que rijan la toma de decisión en el asunto concreto.

no injerencia”) y de participación (conf. art. 1 bis a, tercer párrafo y 8 bis, LNPA, modificado por Ley 27742). El procedimiento administrativo es una pieza indispensable para asegurar la efectivización de los *derechos de sociales o de protección*. En el Estado constitucional social y democrático de derecho, el procedimiento administrativo cumple, además, la relevante misión de actuar como *cauce primario de protección de los derechos sociales*. Constituye la herramienta jurídica apta que posibilita la actuación del principio de *interdicción de la insensibilidad* frente a situaciones de vulnerabilidad social. Es el ámbito a través del cual se satisface el mínimo indispensable o existencial que le corresponde a toda persona humana.

Cabe recordar que, según lo enfatiza la CSJN, la *justicia social* traduce la *justicia en su más alta expresión*.⁷⁰ Esta no tiene otro norte que alcanzar el “bienestar”, esto es, “las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme con su excelsa dignidad”.⁷¹

En definitiva, el procedimiento administrativo no circunscribe ni agota su finalidad en la participación defensiva de los portadores de intereses particulares.

Con igual intensidad y diferentes modalidades, en tanto está llamado a asegurar el mínimo vital o existencial de la persona humana, el procedimiento administrativo se erige en cauce formal primario de satisfacción *in natura* de los derechos sociales fundamentales.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, reafirmamos que el procedimiento administrativo debe ser entendido como el *conjunto de trámites y actuaciones dirigidos a preparar la actividad de los órganos, entes y personas jurídicas que desarrollan la actividad materialmente administrativa en función de servir, de manera directa e inmediata, a las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática, según los vínculos jurídicos fundamentales establecidos en el bloque de juridicidad del Estado constitucional*.

7.3 El procedimiento administrativo como presupuesto de admisibilidad de la pretensión procesal administrativa y sus excepciones

Como correlato del elenco de poderes y prerrogativas conferidos por el ordenamiento jurídico a la Administración para gestionar el interés general, el talante *defensivo* marcó la impronta inicial del procedimiento administrativo.

El perfil defensivo del procedimiento administrativo pervive nítida y vitalmente en la impronta invalidante del sistema impugnatorio, devenido, además, en presupuesto procesal obligatorio de admisibilidad de la pretensión contencioso administrativa (arts. 23 y 24, LNPA, modificada por Ley 27742). En relación con el acto

70 Fallos: 336:672 y sus citas.

71 Ídem.

definitivo (o que impida totalmente la tramitación de la pretensión), el art. 23 LNPA, en su actual redacción, mantiene el agotamiento de la vía administrativa como requisito de admisibilidad de la pretensión procesal administrativa. Sin embargo, el actual art. 23, inciso b incorpora expresamente salvedades al tránsito de la vía administrativa previa. Una de ellas atañe al *amparo*. La introducción de una pretensión de amparo (o de "otra" pretensión "urgente") es una de las excepciones expresamente contempladas al agotamiento de la vía administrativa (art. 23, inciso b, ap. iii, LNPA).

La salvedad introducida por la Ley 27742 en el (art. 23, inciso b, ap. Iii) —en tanto excepciona a la pretensión de amparo del previo agotamiento de la vía administrativa— guarda congruencia con el principio de accesibilidad inmediata establecido en el art. 43, CN.

8. El derecho a la tutela administrativa efectiva

8.1 Tutela administrativa efectiva: fundamento constitucional y convencional

En el Estado constitucional vigente en la República, el prístino carácter defensivo del procedimiento administrativo se potencia a través del reconocimiento de la tutela administrativa efectiva como garantía connatural al debido proceso legal

Con arreglo a las previsiones legales vigentes (artículos 1 bis, inciso a, y 7º, inciso d, de la LNPA reformada) y a la doctrina jurisprudencial labrada por la CSJN y los tribunales anteriores, la tutela administrativa efectiva se erige en derecho fundamental ínsito en el bloque de constitucionalidad.⁷² El texto vigente de la LNPA le reconoce la condición de *principio fundamental* del procedimiento administrativo.

Asumir que el derecho fundamental a una tutela administrativa efectiva es un *principio*, tal como lo enuncia el art. 1 bis, inciso a, LNPA, acarrea consecuencias jurídicas relevantes por cuanto se le asigna a aquélla el carácter de mandato de optimización⁷³.

Desde esta atalaya, el *haz de garantías* que conforman el principio fundamental a una tutela administrativa efectiva se erige en un mandato de optimización que debe

72 Conf. Fallos: 327:4185, cons. 6º.

73 La doctrina especializada distingue la construcción de los derechos fundamentales ora como reglas, ora como principios. Las reglas, se señala, son mandatos definitivos. Obligan, prohíben o mandan en forma definitiva. Su modo de aplicación es la subsunción. Los principios, en cambio, son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible. Son mandatos de optimización que se caracterizan por el hecho de que pueden cumplirse en diferentes grados. La medida de su cumplimiento depende no solo de las posibilidades fácticas, sino también de las jurídicas. Estas se determinan por reglas y, esencialmente, por principios opuestos. En tal sentido, se sostiene que la determinación de la medida del cumplimiento del principio es la ponderación (Alexy, 2002, pp. 82 y ss., 2012, pp. 20 y ss., De Fazio, 2021, pp. 23 y ss.).

ser realizado en la mayor medida posible. Sin embargo, desde otro miraje, se señala que no todos los principios generales son mandatos de optimización. Así sucede con el principio de la judicial administrativa efectiva. En éste, se señala, no hay optimización posible porque lo óptimo es la realización plena del principio (Cassagne, 2021, pp. 76 y ss.).

En puridad, la tutela administrativa efectiva es un derecho a la garantía, o, mejor dicho, es un *derecho fundamental a un haz de garantías* en el procedimiento administrativo que no se agota en las cuatro parcelas que vertebran el art. 1 bis, inciso a, LNPA.

Las garantías, subraya Luigi Ferrajoli (2004, p. 23), son técnicas previstas para reducir la distancia estructural entre la normatividad y la efectividad; posibilitan la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia la Constitución.

En efecto: *las garantías* posibilitan la *concreta efectividad de los derechos fundamentales* reconocidos en el bloque de constitucionalidad. Precisamente, brindar efectividad a los derechos fundamentales constituye la finalidad inmediata del procedimiento administrativo constitucional como garantía connatural al principio de tutela administrativa efectiva.

La doctrina jurisprudencial desplegada por alto tribunal en *Astorga Bracht*⁷⁴ hace reposar el fundamento de la tutela administrativa efectiva en el art. 18 de la Constitución Nacional (*debido proceso adjetivo*) y en diferentes previsiones normativas referidas al *debido proceso legal* contenidas en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, CN): artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2º, inc. 3º, apartados a) y b), y 14, inc. 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁷⁵

Según se desprende de la doctrina jurisprudencial, la tutela judicial y administrativa efectiva exhibe fundamentos constitucionales y convencionales comunes.

En este sentido, no quedan dudas de que los artículos 1 bis, inciso a), 7º, inciso d, y 14, inciso b, ap. iv de la LNPA reformada, referidos al derecho a la tutela administrativa efectiva, constituyen una *reglamentación parcial* de los art. 18 de la CN y 75, inciso 22.⁷⁶

74 Fallos: 327:4185 (*Astorga Bracht, Sergio y otro v. Comisión Federal de Radiodifusión s/amparo*). El considerando 7º puntualiza que la tutela judicial y administrativa es una *garantía* que “supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia —a lo que cabe agregar ante las autoridades administrativas competentes— y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes (Fallos: 310:276 y 937; 311:208) y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso —o procedimiento— conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia —o decisión— fundada (Fallos: 310:1819).

75 Fallos: 327:4185, considerandos 6 y 7.

76 Fallos: 327:4185; 346:12.

8.2 La tutela administrativa efectiva en la jurisprudencia de la CSJN

Según se desprende del considerando 7º de *Astorga Bracht*, el contenido esencial de la tutela administrativa efectiva se abastece de la *posibilidad de ocurrir* ante las autoridades administrativas competentes para acceder a un *procedimiento administrativo conducido en legal forma*, de manera tal que se garantice una *decisión administrativa fundada en derecho* que, en la práctica, resulte *útil* para asegurar la oportuna protección de los derechos e intereses jurídicos de las personas.

En *Astorga Bracht*, la idea rectora que sustenta teleológicamente el derecho a la tutela administrativa efectiva reside en que *no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle*.

Un análisis sistemático del considerando 7º del pronunciamiento dictado por la CSJN en *Astorga Bracht* permite distinguir diferentes fases de la tutela administrativa efectiva.

(i) El primer estadio de la tutela administrativa atañe al derecho de acceder y participar en el procedimiento administrativo sin valladares ni obstáculos ilegítimos o arbitrarios que puedan impedir o limitar la protección adecuada y oportuna de derechos o intereses jurídicos del interesado.

Este primer segmento o momento de la tutela administrativa efectiva concierne específicamente a la posibilidad de ocurrir (acudir, concurrir) y peticionar ante la autoridad administrativa competente y ser admitido en el procedimiento sin limitaciones indebidas. Va de suyo que en esta primera parcela está contemplado el derecho de acceso al expediente, como también el reconocimiento de una legitimación que concierne no solo a los titulares de derechos subjetivos, sino también a los portadores de intereses jurídicamente protegidos dentro de los cuales quedan incluidos los derechos de incidencia colectiva en la doble formulación establecida en el precedente *Halabi*.⁷⁷

Por consiguiente, todo valladar legal o reglamentario que limite, condicione indebidamente o impida el acceso o la participación del interesado en el procedimiento vulnera la *posibilidad de ocurrir* ante las autoridades administrativas competentes para acceder al *procedimiento administrativo*, es decir, ocluye garantía de libre accesibilidad al procedimiento administrativo.

Así, habrá infracción al primer momento de la tutela administrativa efectiva cuando, mediante una disposición reglamentaria, se estableciera que los interesados en participar en una licitación o concurso tienen, como condición de admisibilidad, la obligación de desistir de manera total e incondicionada a los recursos administrativos o acciones judiciales presentados contra actos administrativos dictados por de-

77 Fallos: 332:111.

terminados órganos del Estado.⁷⁸ O cuando se estableciera como obligatorio el pago previo de una sanción pecuniaria como recaudo de admisibilidad de su impugnación. A la vez, resultaría contraria a este segmento de la tutela administrativa una norma que lisa y llanamente impidiera impugnar, ora mediante recurso, ora mediante reclamo impropio, un acto desfavorable, lesivo de su esfera de indemnidad.

(ii) El segundo momento de la tutela administrativa efectiva incumbe al derecho a un procedimiento administrativo *conducido en legal forma*. Esta garantía remite a la concreta y efectiva observancia del *debido procedimiento administrativo previo*.⁷⁹

Este segmento de la tutela administrativa efectiva se integra con otras múltiples garantías:

(a) el *debido proceso legal*,⁸⁰ en cuyo núcleo se aloja el *derecho a ser oído antes del dictado del acto administrativo* que pudiera tener efectos desfavorables o, como lo indicó la CSJN en *Flores*, con remisión al dictamen de la Procuración Fiscal, el *derecho a una instancia de participación previa al dictado de un acto administrativo de gravamen*,⁸¹

(b) el derecho a una *decisión fundada* —esto es, justificada en los hechos, en la ley y en el derecho—. En efecto, la decisión debe exhibir *fundamentación* o *motivación suficiente*,⁸² garantía ínsita en el debido proceso legal; y

78 Fallos: 327:4185 (*Astorga Bracht*, cons. 5º y ss., de 14/10/2004).

79 Armando Canosa puntualizaba que el debido procedimiento previo es el núcleo central de la tutela administrativa efectiva (Canosa, 2014, p. 77). En línea con Fiorini (1970), Julio Rodolfo Comadira (2005, p. 955) señalaba que no hay razón para dejar de plantear el debido procedimiento previo como requisito esencial de validez para el dictado de los actos pertinentes.

80 La *traslación* de las garantías judiciales al procedimiento administrativo aparece con toda claridad en los párrafos 124 y siguientes del caso *Baena*, de 2 de febrero de 2001. En esa sentencia, la Corte IDH sostiene que, si bien el artículo 8º de la convención americana se titula “garantías judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos *ante cualquier tipo de acto del estado* que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. En el párrafo siguiente, señala que, en virtud del amplio alcance del debido proceso, “el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes”.

En *Ivcher Bronstein* (Corte IDH, sentencia del 6 de febrero de 2001, v. párrafos 104, 105 y 110), el Tribunal enfatizó que el art. 8.1 de la CADH —en tanto reconoce el derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente— *es igualmente aplicable a las situaciones en que alguna autoridad pública no judicial afecte la determinación de sus derechos*. El mismo criterio se adoptó en *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa* (sentencia del 29 de marzo de 2006, v. párrafos 81 y 82). En este caso, el Tribunal interamericano reiteró que el debido proceso legal debe respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas. En la misma línea se inscriben los precedentes *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala*, sentencia de 3 de mayo de 2016; *Petro Urrego vs. Colombia*, sentencia de 8 de julio de 2020; *Urrutia Laubreaux*, de 27 de agosto de 2020; Corte IDH, *Caso Exembajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala*, sentencia de 17/11/2021.

81 Fallos: 346:12 (*Flores, María José cl EN-M Público de la Defensa sl Amparo ley 16.986*, 2023).

82 Fallos: 331:735 (*Schneiderman*, 2008); Fallos: 342:1393 (Scarpa, 2019); Fallos: 347:737 (Reta, Miguel

(c) el derecho a que la Administración se pronuncie en tiempo oportuno, esto es, dentro de un *plazo razonable*.

En esta segunda parcela de la garantía fundamental a una tutela administrativa efectiva se refugian, con las pertinentes modulaciones, las garantías judiciales que, en función del *debido proceso legal*, reconoce el art. 8º de la CADH.⁸³ Naturalmente, a este respecto también son predicables las interpretaciones que realiza la Corte IDH en torno al art. 8º de la CADH, como aquella que incluye la motivación dentro del debido proceso legal. En efecto, en la sentencia dictada en *Chocrón Chocrón*, párrafo 118, el tribunal interamericano sostuvo que el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

Cabe recordar que, según lo señala la jurisprudencia interamericana que actúa como guía de interpretación de la CADH, las garantías que, en función del debido proceso legal,⁸⁴ reconoce el art. 8º de la CADH deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.⁸⁵

(iii) Según el esquema jurisprudencial, el tercer momento de la tutela administrativa efectiva se vincula con el derecho subjetivo del particular de exigir no solo una decisión fundada (en la ley y el derecho), sino también una *decisión administrativa útil*. Ello significa que el acto terminal del procedimiento se debe efectivizar en su propia naturaleza (*in natura*) e integridad, no mediante prestaciones sustitutivas, en tiempo oportuno.

El tercer momento, relativo a la efectividad *in natura* y *tiempo oportuno* de la decisión que se adopte en sede administrativa lleva ínsito el *derecho a una tutela cautelar administrativa efectiva*, esto es, la facultad de solicitar, sin valladares formales, y el deber de la Administración de expedirse y, de ser procedente, otorgar *medidas asegurativas* de *protección cautelar* en sede administrativa. Naturalmente la petición de la cautelar administrativa debe ser idónea o adecuada para garantizar el efectivo cumplimiento *in natura* de lo decidido en el procedimiento administrativo.

Ángel, de 2024), entre otros.

83 Las garantías establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana suponen que las víctimas deben contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en los procesos respectivos, de manera que puedan formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades *antes* de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones (conf. Corte IDH, *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala*, sentencia de 17 de noviembre de 2021, párrafo 70).

84 Corte IDH *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 137.

85 Corte IDH, *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala*, sentencia de 3 de mayo de 2016; *Petro Urrego vs. Colombia*, sentencia de 8 de julio de 2020; *Urrutia Laubreaux*, de 27 de agosto de 2020; *Caso Exembajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala*, sentencia de 17 de noviembre de 2021.

8.3 La tutela administrativa efectiva según el art. 1 bis, inciso a), de la LNPA reformada por la Ley Bases (27742)

Según el art. 1 bis, inciso a de la LNPA modificada por la Ley 27742, la *tutela administrativa efectiva* comprende el derecho a ser oído *antes* de la emisión del acto que refieran a sus derechos o intereses jurídicamente protegidos; el derecho a interponer recursos y al patrocinio y representación profesional; el derecho a *ofrecer y producir prueba*, lo cual conlleva el derecho a controlar la producción de la prueba; derecho a una *decisión fundada*, debiéndose considerar los principales argumentos y cuestiones propuestas; derecho a que el procedimiento tramite y concluya dentro de un *plazo razonable*.

En primer lugar, es posible comprobar que la versión legal de la *tutela administrativa efectiva* (art. 1 bis, LNPA reformada) *mantiene, en su núcleo, la garantía al debido proceso adjetivo* tal como estuvo regulada en el art. 1º, inciso f de la LNPA, texto originario.

El esquema legal de ordenación vigente le asigna a la tutela administrativa efectiva el siguiente haz de garantías:

(i) Derecho a ser oído *antes* de la emisión del acto que pueda afectar derechos e intereses jurídicamente protegidos.

(ii) *Derecho a ofrecer y producir pruebas*. El legislador ha puntualizado que lo relativo a la producción de la prueba deberá contar con el oportuno control de los interesados y sus profesionales.

(iii) *Derecho a una decisión fundada*. El art. 1 bis, inciso a, ap. (iii) de la LNPA, —en congruencia con el art. 1 bis, inciso a), ap. (i) segundo párrafo, y 8 bis de la misma ley— establece dentro del deber de fundamentación que la decisión deberá considerar los principales argumentos y cuestiones propuestas, entre ellas, la prueba conducente para la solución del caso. En puridad, este subinciso impone el deber de adecuada y suficiente motivación del acto.

(iv) *Derecho a un plazo razonable*. El ap. (iv) establece que los procedimientos deben tramitar y concluir en un plazo razonable por decisión escrita y expresa. De este modo, el legislador plasma en la LNPA el criterio adoptado por la CSJN en *Losicer*⁸⁶ y *Bonder Aron*,⁸⁷ entre otros precedentes. Al respecto, cabe recordar que la Carta Europea de los Derechos Fundamentales incluye, en el derecho a una buena administración, el derecho a que los asuntos se traten dentro de un plazo razonable. Por cierto, el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, “dentro de un plazo razonable” es una de las garantías judiciales reconocidas por el art. 8º de la CADH, que, merced a la interpretación mutativa por adición realizada por la Corte IDH y la CSJN, resultan aplicables también al procedimiento administrativo.⁸⁸

86 Fallos: 335:1126 (2012).

87 Fallos: 336:2184 (2013).

88 Fallos: 335:1126; Fallos: 336:2184 (2013).

En definitiva, la reforma introducida por la Ley 27742 a la LNPA erige el derecho fundamental a una tutela administrativa efectiva⁸⁹ en el “principio fundamental” del procedimiento.

- Según el art. 1 bis a), apartados i a iv de la LNPA reformada, la tutela administrativa efectiva comprende, básicamente, un complejo haz de garantías: (i) el derecho a ser oído antes de la emisión del acto de contenido desfavorable; (ii) el derecho a ofrecer y producir prueba; (iii) el derecho a una decisión fundada; (iv) el derecho a un plazo razonable.
- De los cuatro sub incisos o apartados del art. 1 bis inciso a), LNPA reformada, solo el último, referido al plazo razonable, es una novedad legislativa. Los apartados (i), (ii) y (iii) del art. 1 bis de la LNPA mantienen, con alguna modulación, la redacción del texto originario de la LNPA. El derecho a ser oído antes de la emisión del acto que pudiera afectar derechos o intereses jurídicamente protegidos; el derecho a ofrecer y producir prueba y a obtener una decisión fundada (en derecho) ya existían en el Decreto 19549/72. Constituían el contenido (legal) del derecho al *debido proceso adjetivo*, entendido como la reglamentación del art. 18 de la CN en el procedimiento administrativo.
- Si comparamos la redacción originaria de la LNPA con la vigente, posterior a las modificaciones introducidas por la Ley 27742, advertiremos que ésta incluye en el texto dos garantías:
 - Por un lado, se plasma el derecho del particular a exigir que los procedimientos administrativos tramiten y concluyan dentro un *plazo razonable* (en el art. 1 bis, inciso a, ap. iv). La incorporación de esta garantía positiviza la doctrina tallada por la CSJN en los casos *Losicer*⁹⁰ y *Bonder Aron*,⁹¹ pronunciamientos que, a la vez, son tributarios de las garantías reconocidas en el derecho interamericano de los derechos humanos (art. 8.1, CADH) y de la jurisprudencia desplegada por la Corte IDH en torno a ellas.
 - Por el otro, se hace ingresar, en el apartado relativo al derecho a ser oído (art. 1 bis inciso a, ap. i, LNPA), el *derecho a participar en la audiencia pública* junto con el derecho a exigir de las autoridades administrativas la *consideración de las principales cuestiones conducentes* planteadas en aquélla. Sobre este punto nos apuramos a señalar que el tercer párrafo del art. 1 bis, inciso a, ap. i de la LNPA, en cuanto faculta a la autoridad administrativa a *sustituir* la audiencia pública —establecida por norma especial de rango legal— por un mecanismo de consulta pública que, según la autoridad resulte, técnica

89 Fallos: 327:4185 (*Astorga Bracht*, 2004).

90 Fallos: 335:1126.

91 Fallos: 336:2184.

o jurídicamente más “idóneo”, produce una supresión inconstitucional del derecho de participación en la audiencia pública.⁹²

8.4 La vulneración del derecho a la tutela administrativa efectiva y sus consecuencias

(i) El haz de garantías que sustentan el derecho a la tutela administrativa efectiva tiene su correlato en un catálogo bien definido de *deberes jurídicos fundamentales* de los órganos y entes que desarrollan la función administrativa.

Los *deberes jurídicos fundamentales* que emanan del artículo 1 bis de la LNPA reformada conforman el ámbito *irreductible de mandatos de actuación y prohibición que deben ser respetados en el procedimiento administrativo*.

Ciertamente, esos deberes jurídicos fundamentales se insertan en el bloque de juridicidad al que está sometido el esquema sistemático de ordenación del acto administrativo: el Título III de la LNPA.

En efecto, el art. 7º, inciso d de la LNPA reformada erige el derecho a la tutela administrativa efectiva en *pieza indispensable* del acto administrativo. La mencionada previsión normativa incluye el *respeto a la tutela administrativa efectiva* como recaudo visceral del requisito esencial del *procedimiento*.

Concretamente: el elenco de *garantías* que abastecen a la tutela administrativa efectiva (conf. artículo 1 bis, inciso a, LNPA reformada y considerandos 6 y 7 de *Astorga Bracht*) constituyen una porción vital, ineludible, inexcusable del elemento esencial “procedimiento” (conf. art. 7º, inciso d, LNPA reformada).

(ii) El acto administrativo emitido con grave inobservancia de los deberes jurídicos fundamentales que impone el derecho a la tutela administrativa efectiva (conf. artículos 1º bis, inciso a, y 7º inciso d, LNPA; y doctrina jurisprudencial labrada en *Astorga Bracht*, considerando 7º), esto es, mediando supresión o severa limitación del ámbito de protección de algunas de las garantías que conforman el núcleo irreductible del elemento procedimiento, se lo debe considerar *irregular* (conf. art. 17, primer párrafo, LNPA reformada). En efecto, la ablación, o su equivalente funcional, de alguna de las garantías que conforman la tutela administrativa efectiva nos pone

92 Hemos planteado nuestro reparo a la constitucionalidad al párrafo tercero del art. 1º bis, inciso a, ap. (i) de la LNPA reformada, en Sammartino (2025, pp. 565 y ss.). Es evidente que una disposición legal de carácter general, como es el art. 1º bis, inciso a, ap. (i) de la LNPA reformada no guardan preeminencia sobre normas legales especiales como, v. gr., las contenidas en los marcos regulatorios de servicios públicos o las relativas a la protección del ambiente. En este entendimiento, consideramos que la potestad discrecional conferida de manera general por la LNPA (art. 1º bis, inciso a, ap. (i), tercer párrafo) a la autoridad administrativa para “sustituir” la realización de la audiencia pública establecida como norma especial de rango legal por el mecanismo de consulta que, a juicio del órgano administrativo, resulte técnica o jurídicamente más idóneo, deviene inconstitucional.

en presencia de un *vicio en el elemento procedimiento determinante de nulidad absoluta*. En tal supuesto, el defecto se subsume en la vaporosa tipificación consagrada en el art. 14, inciso b, ap. iv, segunda parte de la LNPA reformada: *grave violación del procedimiento aplicable*. Sin embargo, el art. 14, inciso b, ap. iv de la LNPA reformada tipifica con lograda precisión el acto desfavorable dictado con *omisión de la audiencia previa* del interesado. La concurrencia de este vicio determina la nulidad absoluta del acto.

La supresión de la audiencia previa del interesado, junto con su equivalente funcional, la grave inobservancia del haz de garantías que conforman la tutela administrativa efectiva, nos pone en presencia de vicios constitucionales y convencionales del acto administrativo. En este supuesto estamos frente a una *infracción estructural genética u originaria formal directa de la Constitución Nacional convencionalizada* (volveremos sobre esta cuestión en 9.2.3.1).

Naturalmente, el acto que padece vicios constitucionales o convencionales, en tanto acto administrativo irregular (art. 17, primer párrafo, LNPA), no es susceptible de saneamiento.

En este plano, es dable reconocer que existe grave vulneración del derecho a la tutela administrativa efectiva (art. 14, inciso b, ap. iv, LNPA) cuando: el acto administrativo de gravamen se emite sin la participación defensiva previa del afectado;⁹³ o se dicta un acto desfavorable sin motivación⁹⁴ o con fundamentación insuficiente (en tanto en cuanto no permite al interesado ejercer adecuadamente el derecho de defensa); o cuando el acto emanado de la Administración se dicta sin que al interesado tenga la oportunidad de producir su prueba de descargo, o no se hubiesen examinado los argumentos desarrollados por el impugnante, o cuando el acto se dicta sin proveer el ofrecimiento de prueba.⁹⁵ Por cierto, lesiona el derecho a la tutela administrativa efectiva el acto que exige a los interesados desistir los recursos administrativos y las pretensiones judiciales como condición para participar de un concurso público.⁹⁶ Como se indicó, las situaciones descritas son supuestos de actos administrativos *irregulares* por cuanto que vulneran gravemente alguno de los deberes jurídicos fundamentales incluidos que impone el principio de tutela administrativa efectiva. En

93 Fallos: 324:1403 cons. 3º, *in fine* (Copa); Fallos: 346:12 (Flores).

94 Fallos: 331:735 (Schneiderman, 2008); Fallos: 342:1393 (Scarpa, 2019); Fallos: 347:737 (Reta, Miguel Ángel, de 2024).

95 CNCAF, *Uromar*, 20/12/1999.

96 Fallos: 327:4185 (*Astorga Bracht, Sergio y otro v. Comisión Federal de Radiodifusión s/amparo*). El considerando 7º puntualiza que la tutela judicial y administrativa es una *garantía* que "supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia — a lo que cabe agregar ante las autoridades administrativas competentes — y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes (Fallos: 310:276 y 937; 311:208) y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso — o procedimiento — conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia — o decisión — fundada" (Fallos: 310:1819).

tanto actos gravemente ilegítimos, tales actos deben ser invalidados y removidos por la propia Administración (conf. art. 17, LNPA).

8.5 Recapitulando

(i) El art. 1 bis, inciso a, ap. (i) a (iv) de la LNPA reformada incluye, expresamente, el primer momento de la tutela administrativa efectiva: el derecho de toda persona de ocurrir o acceder, sin valladares ni obstáculos indebidos, al procedimiento administrativo. Si bien el art. 1º bis, inciso a) ap. (i) de la LNPA prevé el derecho al recurso, la previsión normativa no indica que la impugnación en sede administrativa se podrá articular sin condicionamientos ni obstáculos que la interfieran.

(ii) El texto legal vigente tampoco considera el tercer momento de la tutela administrativa labrada en *Astorga Bracht*. Nos referimos al derecho a una decisión *útil*, susceptible de ser efectivizada en tiempo oportuno y en su propia naturaleza.

(iii) El derecho a una decisión útil lleva ínsito la posibilidad de acceder a medidas instrumentales de protección cautelar (ora conservativas, ora innovativas) en sede administrativa.

(iv) En contraste con la Ley 26854 de Medidas Cautelares, en la que se regulan diferentes clases de medidas tendentes a garantizar el resultado práctico del proceso jurisdiccional (artículos 13 a 17)—, la reforma a la LNPA no tuvo en cuenta el derecho a la protección cautelar en sede administrativa. Mantuvo la suspensión de los efectos del acto administrativo (art. 12, LNPA), agravando sus requisitos, con inocultable prescindencia de las medidas de no innovar y positiva.

(v) La ablación del derecho a la protección cautelar efectiva en el procedimiento administrativo contrasta con la energización de la fuerza ejecutoria del acto administrativo plasmada en la nueva redacción del art. 12, segundo párrafo de la LNPA reformada.

(vi) En definitiva, el esquema legal de tutela administrativa efectiva es más comprimido que el desplegado por la jurisprudencia. Concretamente: el art. 1 bis, inciso a) de la LNPA modificada por Ley 27742 no atiende el primer y tercer momento tal como lo prevén los considerandos 6º y 7º de la sentencia dictada por la CSJN en *Astorga Bracht*.

(vii) La tutela administrativa efectiva es una *pieza indispensable* del acto administrativo. El art. 7º, inciso d de la LNPA la incluye como parte vital del elemento esencial “procedimiento”

(viii) En los actos administrativos de gravamen, la omisión del derecho a una audiencia previa del interesado, en tanto implica la ablación del derecho a ser oído previsto en el art. 1 bis, inciso a, ap. (i) de la LNPA (derecho de exponer las razones de

sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos) acarrea la nulidad absoluta e insanable del acto administrativo (art. 14, inciso b, ap. iv primera parte, LNPA).

(ix) A la vez, la inobservancia grave de alguno de los demás deberes jurídicos fundamentales que conforman el haz de garantías que componen la tutela administrativa efectiva (conf. artículo 1 bis, inciso a, apartados ii a iv y los previstos en el considerando 7º de *Astorga Bracht*) determinan la nulidad absoluta del acto administrativo por incurrir en “otra grave violación del procedimiento aplicable” (art. 14, inciso b, ap. iv, segunda parte, LNPA).

(x) En suma: la supresión, o grave inobservancia, de alguno de los deberes jurídicos fundamentales que impone el principio de tutela administrativa efectiva (conf. artículos 1º bis, inciso a, y 7º, inciso d, LNPA; y doctrina jurisprudencial labrada en *Astorga Bracht*, considerandos 6 y 7) nos coloca frente a un defecto o infracción estructural genética u originaria *formal* directa de la Constitución convencionalizada, determinante de nulidad absoluta e insanable (art. 14, inciso b, ap. iv, LNPA reformada).

9. El “procedimiento administrativo constitucional” como garantía de los derechos fundamentales ínsita en el derecho a la “tutela administrativa efectiva”

9.1 La interacción de los principios de tutela administrativa efectiva y buena administración

De acuerdo con el artículo 1º bis, inciso a, LNPA reformada, la tutela administrativa efectiva se abastece del haz de garantías comprendidas en el *debido proceso adjetivo* en sede administrativa (conf. art. 1º ap. f, LNPA, texto originario), al que se añaden los derechos a un plazo razonable y de participar en la audiencia pública. En alguna medida, se puede sostener que, en el derecho administrativo argentino actual, el debido proceso adjetivo aparece colonizado por el derecho a la tutela administrativa efectiva.

Ahora bien, como vimos en párrafos anteriores, según se extrae de la doctrina labrada por la CSJN, el *ámbito de protección* de la tutela administrativa efectiva que se desprende de *Astorga Bracht*⁹⁷ (ver *ut supra* 9.3) tiene *contenido constitucional y convencional más amplio que el plasmado en el art. 1º bis, inciso a de la LNPA reformada*.

A la vez, esa mayor extensión de la garantía se robustece y consolida cuando la tutela administrativa interactúa con el principio de *buena administración*

En efecto, la *interacción* de los principios de *buena administración* —consustanciando la *tríada basal material* del derecho administrativo en el Estado constitucional: dignidad de la persona humana, derechos fundamentales que le son inherentes y

97 Fallos: 327:4185, considerandos 6 y 7.

principio pro persona— y *tutela administrativa efectiva* favorece al desarrollo de *técnicas administrativas de protección efectiva* de los derechos y garantías fundamentales en sede administrativa.

Por cierto, una *interacción débil* entre ambos “principios fundamentales del procedimiento administrativo” circunscribe el alcance de la tutela administrativa efectiva a un contenido mínimo, tal como surge del art. 1 bis, inciso a, de la LNPA reformada.

En cambio, una *interacción fuerte* entre aquellos desarrolla los fundamentos *constitucionales* y *convencionales* de la tutela administrativa efectiva brindados por la CSJN en *Astorga Bracht*⁹⁸ hacia una *protección sustantiva, útil y oportuna de los derechos fundamentales —individuales o de incidencia colectiva— en sede administrativa*.

Ciertamente, la adecuada y efectiva protección de los derechos fundamentales de la persona humana *en sede administrativa* es uno de los modos de *servir a las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática*.

Las técnicas de tutela de derechos fundamentales en sede administrativa se pueden encauzar a través de tres variables especiales del procedimiento administrativo: (i) el *procedimiento administrativo constitucional*; (ii) el *procedimiento administrativo colectivo*; y (iii) el *procedimiento administrativo urgente*.

En este trabajo nos referiremos solamente al *procedimiento administrativo constitucional-convencional*.

9.2 El procedimiento administrativo constitucional-convencional y sus dos modalidades

9.2.1 Precisiones iniciales

La tutela administrativa efectiva no se reduce al elenco de garantías enumeradas en el art. 1 bis, inciso a, LNPA reformada. Esta previsión establece su umbral mínimo, mas no agota el haz de garantías que la conforman.

La tutela administrativa efectiva se completa con los estándares desplegados por la jurisprudencia de la CSJN, en especial en *Astorga Bracht*, dentro de los cuales sobresale el derecho a una decisión (administrativa) *útil*. Ésta comporta el derecho a un procedimiento administrativo previo consustanciado con la naturaleza de los derechos que pone en juego la relación jus administrativa. En este orden, el procedimiento administrativo constitucional, en sus dos variables, se erige en una derivación secuencial necesaria del derecho a una decisión (administrativa) *útil* en tanto se

98 Artículos 18 y 75, inciso, 22 de la CN; artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2º, inc. 3º, apartados a) y b), y 14, inc. 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (conf. Fallos: 327:4185, *Astorga Bracht*).

encuentra anudado a la protección, en tiempo oportuno e *in natura*, de los derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

El *procedimiento administrativo constitucional* (en puridad, procedimiento administrativo constitucional convencional) se presenta, por un lado, como *cauce formal de protección de los derechos fundamentales en sede administrativa* (o "cauce especial de tutela administrativa sustantiva efectiva"); por otro, como *técnica de protección de derechos fundamentales dentro del procedimiento administrativo común*.

Ambas modalidades son expresión de los compromisos jurídicos fundamentales que impone el bloque de juridicidad en el Estado constitucional.

9.2.1.1 *El procedimiento administrativo constitucional como cauce formal de tutela sustantiva efectiva*

En su primera formulación, el procedimiento administrativo constitucional se presenta como un cauce instrumental de ordenación, desprovisto de formalidades que obstaculicen su finalidad tuitiva, mediante el cual tramitan impugnaciones o reclamaciones tendentes a salvaguardar y proteger, de manera inmediata, los derechos y garantías fundamentales de la persona humana *en sede administrativa*.

Desde una perspectiva teleológica, es dable puntualizar que los fines que inspiran el procedimiento administrativo constitucional guardan analogía los del amparo constitucional e interamericano.

9.2.1.2 *El procedimiento administrativo constitucional como conjunto de técnicas particulares de protección de los derechos fundamentales dentro del procedimiento administrativo común*

La segunda variable del procedimiento administrativo constitucional-convencional se conforma con un *conjunto de técnicas particulares de protección* de los derechos fundamentales dentro del procedimiento administrativo común.

En este supuesto, el procedimiento administrativo constitucional-convencional se abastece de *técnicas diferenciadas* de tutela administrativa destinadas a encauzar aquellas postulaciones administrativas — recursivas, reclamativas, cautelares administrativas, entre otras— que conciernen a situaciones que ponen en juego, de manera *directa, el contenido esencial de los derechos fundamentales*⁹⁹ reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

99 El concepto de contenido esencial de los derechos fundamentales aparece consagrado en el art. 19.2 de la Ley Fundamental alemana. Esa previsión constitucional se refiere a *límite de las restricciones* que los poderes públicos les pueden imponer a los derechos fundamentales. En ese sentido, la norma establece que *en ningún caso un derecho fundamental podrá ser afectado en su contenido esencial*. Con una inteligencia similar, el art. 53.1 de la Constitución de España contempla la susodicha garantía, junto con la reserva de ley. Dice la norma: "Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. *Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades* que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a)". En Argentina, la Constitución Nacional no considera expresamente el contenido esencial como límite a los límites del derecho fundamental. Sin embargo, el art. 28 dispone que los derechos reconocidos en la parte dogmática del texto constitucional *no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio*. En torno al artículo 28 CN, la jurisprudencia

9.2.1.3 *El procedimiento administrativo constitucional es un resultado congenial a los compromisos jurídicos fundamentales del Estado constitucional en el ámbito de la función administrativa*

El procedimiento administrativo constitucional-convencional (ora como esquema o instrumento sistemático de ordenación especial, ora como conjunto o haz de garantías dispersas instituidas para asegurar la efectividad de los derechos humanos frente a los órganos y entes que despliegan la función administrativa) está fuertemente anudado a los *vínculos jurídicos fundamentales* que reconoce el bloque de juridicidad en el Estado constitucional social y democrático de derecho. Concretamente, el procedimiento administrativo constitucional-convencional, en sus diferentes modalidades, está consustanciado con la *supremacía de la Constitución* y de su *fuerza normativa*;¹⁰⁰ el respeto por la *dignidad esencial de la persona humana*, los *derechos fundamentales* que le son inherentes y los principios *pro persona* y *favor libertatis*; la *vocación de efectividad de los derechos fundamentales* reconocidos en el bloque de constitucionalidad; el *corpus iuris de los derechos humanos*; los *principios preestatales reconocidos en la Constitución, tratados y leyes*; la dimensión sustancial del *principio democrático* (art. 36 de la CN); la *separación de poderes como garantía de libertad*; la *armonización de las potestades administrativas con los derechos humanos*.

9.2.2 Procedimiento administrativo constitucional-convencional como cauce formal de protección de los derechos fundamentales en sede administrativa

En su primera formulación, el procedimiento administrativo constitucional-convencional tiene un tronco común con el amparo constitucional (art. 43, párrafos primero y segundo, CN) e interamericano (art. 25, CADH).

En efecto,

9.2.2.1 Si bien el artículo 1º bis, inciso a, LNPA reformada, *no incorpora explícita-*

dencia ha labrado la garantía de razonabilidad, también denominada *garantía de inalterabilidad* de los derechos constitucionales. El antedicho art. 28, CN, tiene su fuente directa en el Proyecto de Constitución de Alberdi, de mitad del siglo XIX. Este proyecto establecía que “el Congreso no podrá dar ley que con ocasión de reglamentar u organización su ejercicio —de las garantías constitucionales— las disminuya, restrinja o adultere en su esencia”. Algunas sentencias de la CSJN remiten al criterio rector del contenido esencial mediante locuciones o sintagmas análogos. Así, el alto tribunal alude a la *esencia* o *sustancia* del derecho fundamental o *esencia del derecho adquirido* (Fallos: 313:1529); al *contenido mínimo de los derechos* (Fallos: 329:4741); al *contenido sustancial de los derechos y libertades constitucionalmente protegidos* (Fallos: 339:1077) y también a la *garantía mínima indispensable* (Fallos: 335:45).

100 La plenitud del principio de supremacía, sostiene Bidart Campos (1995, p. 117), incita a repetir que toda la constitución necesita desplegar la fuerza normativa en todas sus partes para lograr lo que el principio de supremacía ha pretendido señalar: el cumplimiento, la eficacia, la aplicación de la constitución y la fidelidad a ella mediante su acatamiento.

mente la cauces singulares y específicos de tutela administrativa de los derechos humanos —exhibiendo de ese modo *neutralidad* e *indiferencia* ajena a los principios, valores y reglas que emanan de la Constitución Nacional convencionalizada—, no dudamos en reconocer que los fundamentos constitucionales y convencionales invocados por la CSJN en *Astorga Bracht*,¹⁰¹ junto a la plausible decisión legislativa de erigir a la tutela administrativa efectiva en *principio fundamental* del procedimiento administrativo, constituyen una *guía de interpretación* del alcance que corresponde asignarle a la tutela administrativa en la LNPA reformada.

9.2.2.2 Como se indicó (*ut supra* 4.3) los artículos 23 y 24 de la LNPA reformada, al dispensar el agotamiento de la vía administrativa previa, no solo reglamentan el carácter expedito del amparo. De ambas previsiones normativas insertas en la ley administrativa se extrae una regla general que se proyecta sobre el derecho de la función administrativa: *toda persona tiene el derecho a solicitar directamente a la autoridad administrativa competente el inmediato cese de toda interferencia indebida sobre contenido esencial de los derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad*.

Este *derecho a una prestación positiva de protección jurídica* por parte de la Administración tiene como correlato el *deber jurídico fundamental* de ésta de expedirse sin dilaciones, ora para prevenir, ora para remover, todo acto (u omisión) que lesione el contenido esencial de un derecho fundamental.

En esa inteligencia, es posible afirmar que, en relación con el contenido esencial de los derechos fundamentales, la tutela administrativa será verdaderamente efectiva si es *diferenciada* del procedimiento administrativo común.

Por cierto, la *tutela diferenciada* de los derechos humanos en sede administrativa es otro de los corolarios que se extrae de la *tríada basal material* del derecho administrativo en el Estado constitucional.

9.2.2.3 La ausencia de regulación legal no impide reconocer que esta modalidad del procedimiento administrativo constitucional resulta connatural al *principio fundamental* de una tutela administrativa efectiva.¹⁰² Cabe recordar que la condición de *principio* que la LNPA le asigna a la tutela administrativa efectiva erige a este derecho fundamental en un *mandato de optimización*, en tanto está llamado a ser realizado en la mayor medida posible. A tal efecto, el haz de garantías que conforman el *principio fundamental* a la tutela administrativa efectiva se deberá ser interpretado y desarrollado según los fundamentos constitucionales y convencionales invocados por la CSJN en *Astorga Bracht*: artículos 18 y 75, inciso 22, de la CN; artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2º,

101 Fallos: 327:4185.

102 Conf. art. 1 bis, LNPA reformada.

inc. 3º, apartados a) y b), y 14, inc. 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁰³

9.2.2.4 Desde otro vértice, no tenemos dudas de que los fundamentos que dieron origen al amparo constitucional en Argentina se trasladan y militan a favor del reconocimiento de esta vertiente del procedimiento administrativo constitucional.

Sostiene el alto tribunal:

Esta Corte ha dicho que *donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo valer toda vez que sea desconocido*; principio del que ha nacido la acción de amparo, pues las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías...¹⁰⁴

En definitiva:

- El procedimiento administrativo constitucional, en tanto *cauce formal especial de tutela sustantiva efectiva*, está llamado a garantizar la concreta aplicación de normas (principios y reglas) que conforman el bloque de juridicidad en función de brindar protección efectiva e inmediata a los derechos fundamentales en el ámbito de la función administrativa.
- Aun frente a la falta de reconocimiento legislativo, el procedimiento administrativo constitucional-convencional se erige en garantía de los derechos fundamentales connatural al principio de tutela administrativa efectiva (art. 1 bis, a LNPA reformada), interpretado constitucional y convencionalmente (conf. Astorga Bracht,¹⁰⁵ cons. 6 y 7).
- Este procedimiento especial, sin formalidades que puedan obstaculizar su finalidad tuitiva, está llamado a proteger, con celeridad, sencillez, eficacia y eficiencia burocrática en los trámites (art. 1 bis, incisos c y d, LNPA), el contenido esencial de los derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad¹⁰⁶ con arreglo a las pautas y directrices trazadas por la jurisprudencia de la CSJN y de acuerdo con los estándares interamericanos de derechos humanos desplegados por la jurisprudencia de la Corte IDH.
- Desde este enfoque, el procedimiento administrativo constitucional exhibe se-

103 Conf. Fallos: 327:4185, cons. 6 y 7 (Astorga Bracht).

104 Fallos: 332:111, considerando 12, cuarto párrafo (énfasis agregado).

105 Fallos: 327:4185.

106 Los derechos que conforman el *bloque de constitucionalidad* son aquellos que expresa e implícitamente reconoce la Constitución Nacional juntamente con los reconocidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados en el art. 75, inciso 22 de la CN (conf. Fallos: 342:584, Espíndola, 2019; 342:2298, Fleitas, entre otros).

mejanza con los *finés* que inspiran el amparo constitucional e interamericano (artículos 43, CN, y 25, CADH). En efecto, si examinamos los fundamentos constitucionales y convencionales brindados por CSJN en *Astorga Bracht* a la tutela judicial y administrativa efectiva advertiremos que, en ambos supuestos, el alto tribunal invoca, además de los artículos 18 de la CN (debido proceso adjetivo) y 8º de la CADH (debido proceso legal), el art. 25 de la CADH (amparo interamericano).

- El art. 25 de la CADH reconoce el derecho de toda persona “a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo [...] que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención [...]”. Esta previsión normativa, como se indicó, consagra el *amparo interamericano*. Si bien el art. 25 de la CADH alude al recurso efectivo postulado ante “los jueces o tribunales competentes”, en la especie opera la expansión — con las necesarias modulaciones — de esa garantía judicial al ámbito de la función administrativa en términos similares a la traslación de las garantías judiciales reconocidas en el art. 8º de la CADH¹⁰⁷ al procedimiento administrativo.
- Por cierto, la confluencia de *finés* entre el procedimiento administrativo constitucional y el amparo no impide reconocer sus significativas disimilitudes. En efecto:
 - El procedimiento administrativo constitucional, como el amparo, se erige en garantía indispensable para brindar plena efectividad a los derechos esenciales. En puridad, ambas garantías, en el respectivo ámbito de la función administrativa y judicial, tienen en común la finalidad de salvaguardar, de inmediato, los derechos fundamentales frente a los actos u omisiones de los órganos y entes que, en ejercicio de la función administrativa, supriman o limiten gravemente su contenido.
 - Sin embargo, dentro de las clásicas diferencias entre proceso judicial y procedimiento administrativo es dable enfatizar que el procedimiento administrativo constitucional tiene por finalidad inmediata *servir a las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática*, esto es, el *interés general* comprometido con la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales inherentes a la dignidad de la persona humana. El amparo, en cambio, en tanto garantía fundamental expresamente reconocida en la Constitución (art. 43, CN) y en la CADH (art. 25) se erige en un proceso

107 La traslación de las garantías judiciales al procedimiento administrativo aparece en los párrafos 124 y siguientes del caso *Baena*, de 2 de febrero de 2001; *Ivcher Bronstein* (Corte IDH, sentencia del 6 de febrero de 2001, ver párrafos 104,105 y 110); *Comunidad Indígena Sawhoyamaya* (sentencia del 29 de marzo de 2006, ver párrafos 81 y 82); *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala* (sentencia de 3 de mayo de 2016); *Petro Urrego vs. Colombia* (sentencia de 8 de julio de 2020); *Urrutia Laubreaux* (de 27 de agosto de 2020); Corte IDH, *Caso Exembajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala* (sentencia de 17/11/2021), entre otros.

constitucional, urgente y de control que tiene por finalidad inmediata la salvaguarda de los derechos individuales y de incidencia colectiva.

- Mientras que el amparo constitucional consagrado en el art. 43 de la CN establece como requisito de procedencia la ilegitimidad “manifiesta”, el procedimiento administrativo constitucional tiene en miras remover actos u omisiones “gravemente” ilegítimos, lesivas del contenido esencial de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad, extramuros del carácter manifiesto o visible de la antijuridicidad.
- Naturalmente, al procedimiento administrativo constitucional tampoco le es predicable el requisito que lo relega a la existencia de otro medio “judicial” más idóneo (art. 43, CN).
- En el proceso de amparo, la pretensión se postula ante un tribunal judicial, independiente e imparcial, esto es, frente a un tercero ajeno a la controversia, que tiene el deber constitucional de dirimir, de manera rápida y expedita, un conflicto que atañe a derechos y garantías fundamentales. El procedimiento administrativo constitucional, si bien tiene fines comunes al amparo constitucional e interamericano, se diferencia de ambos por cuanto los planteos se realizan frente a la misma Administración que, de modo actual o inminente, produce la lesión al derecho fundamental.
- La admisibilidad y procedencia de la pretensión de amparo está sujeta a la existencia de un caso (art. 116, CN). Naturalmente, este presupuesto no es requerido en el procedimiento administrativo.
- De manera análoga a lo que sucede con los procesos urgentes, en el procedimiento administrativo constitucional-convencional los plazos para la realización de trámites se reducen significativamente. Frente a estas situaciones, resulta inadecuado el plazo general de diez días, como surge de los artículos 1 bis, incisos d y g, iv de la LNPA reformada.
- En suma, esta modalidad de procedimiento administrativo constitucional constituye un *cauce formal de tutela administrativa sustantiva efectiva* especialmente concebido para proteger, con *inmediatez* e *in natura*, el contenido esencial de los derechos fundamentales *en sede administrativa*.

9.2.2.5 Los presupuestos funcionales del procedimiento administrativo constitucional: los principios de objetividad, imparcialidad e independencia

Ciertamente, la proyección y desarrollo del procedimiento administrativo constitucional reposa en el *principio de objetividad*.

En efecto, el principio de objetividad establece que las personas al servicio de la Administración pública deberán abstenerse de toda actuación arbitraria, debiendo obrar *siempre en función del servicio objetivo al interés general*, esto es, con arreglo a las *justas exigencias del bien común en una sociedad democrática*.

El principio de objetividad constituye el fundamento los *principios de imparcialidad e independencia*.¹⁰⁸

Al respecto, el art. 41.1 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales incluye como garantía propia de la *buena administración* el derecho de toda persona a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión *traten sus asuntos imparcial y equitativamente*.

Por su parte, el art. 25 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública incluye dentro del derecho fundamental a la buena administración el derecho a exigir que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con objetividad e imparcialidad.

9.2.3 El procedimiento administrativo constitucional como conjunto de técnicas de protección de los derechos fundamentales en el procedimiento administrativo común

El procedimiento administrativo constitucional, en su segunda modalidad, se abastece de un *catálogo de técnicas o procedimientos llamados a realizar los derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad en el procedimiento administrativo común*.

Las técnicas que conforman esta variable del procedimiento administrativo constitucional son tributarias de la *tríada basal material* del derecho administrativo en el Estado constitucional (*dignidad de la persona humana, derechos fundamentales que le son inherentes*¹⁰⁹ y *principio pro persona*).¹¹⁰ Como la anterior, esta modalidad tuitiva procura satisfacer el derecho de la persona humana, sujeto de *preferente tutela constitucional*,¹¹¹ a una *vida digna*.¹¹²

Seguidamente examinaremos solo algunas técnicas que abastecen a este segundo hontanar del procedimiento administrativo constitucional: los "vicios constitucio-

108 Conf. art. 18, Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

109 La dignidad intrínseca o inherente al ser humano se erige en el "centro sobre el que gira la organización de los derechos fundamentales de nuestro orden constitucional y del orden internacional" (Fallos: 336:672, *Asociación Trabajadores del Estado*; 330:1989, *Madorrán*; 327:3753, *Aquino*; 314:424).

110 La corte federal destaca que el principio pro persona exhibe dos manifestaciones principales en materia de hermenéutica jurídica. Primeramente, exige adoptar pautas amplias para determinar el alcance de los derechos, libertades y garantías. En segundo lugar, impone obrar en sentido inverso, vale decir, restrictivo, si de lo que se trata es de medir limitaciones a los mentados derechos, libertades y garantías o la capacidad para imponerlas. El tribunal sintetiza el principio pro persona como técnica llamada a "escoger el resultado que proteja en mayor medida al ser humano, dentro de lo que las normas aplicables posibiliten" (Fallos: 335:672, considerando 10).

111 Fallos: 335:672.

112 Conf. los arts.7.a.ii del PIDESC, 23.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

nales” del acto administrativo; el control “administrativo” de convencionalidad; los principios de no regresividad y progresividad en la tutela administrativa de los derechos sociales y su proyección sobre la estabilidad de ciertos actos administrativos; el alcance del principio pro persona) y su presupuesto: el principio de objetividad.

9.2.3.1 Los “vicios constitucionales” del acto administrativo

1. Vicios puramente administrativos y vicios constitucionales

La distinción entre *vicios pura o predominantemente administrativos* y *vicios constitucionales* del acto administrativo es una de las técnicas más fecundas que abastecen el derecho administrativo en el Estado constitucional, esto es, el derecho administrativo entendido como derecho constitucional y convencional en continuo y concreto desarrollo.

Los actos administrativos irregulares afectados por vicios constitucionales incurren en tres tipos básicos de antijuridicidad:

(i) *infracción estructural genética u originaria formal directa de la Constitucional Nacional convencionalizada* (v. gr, actos de gravamen emitidos sin la audiencia previa del interesado, lo cual coloca al particular en estado de indefensión violatorio del art. 18 de la CN, del debido proceso legal reconocido en el art. 8º de la CADH y del derecho fundamental a una tutela administrativa efectiva (art. 1 bis inciso a, ap. i);

(ii) *infracción estructural genética u originaria material directa de la Constitucional Nacional convencionalizada* (v. gr., actos administrativos emitidos en ejercicio de facultades discrecionales cuyo contenido deviene desproporcionado en tanto vulnera el límite infranqueable que imponen los derechos fundamentales, lesionando su contenido esencial);

(iii) *infracción estructural genética u originaria formal-material directa de la Constitucional Nacional convencionalizada* (v. gr., acto administrativo sustentado en un antecedente de derecho —“causa” — que carece de presunción de constitucionalidad por establecer discriminaciones prohibidas en razón de la raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social).¹¹³

Cabe señalar que el art. 47, inciso 1º, ap. a de la Ley 39/15, de España, expresamente sanciona con la nulidad de pleno derecho a los actos administrativos que “lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”. Sin embargo, la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) de España no prevé un procedimiento diferenciado para restablecer de inmediato e *in natura* el derecho o libertad agraviada por la Administración.

113 Desarrollamos en extenso este punto en Sammartino (2025, pp. 307 y ss.).

2. Características comunes de los vicios administrativos y constitucionales o convencionales

Los actos portadores de vicios constitucionales tienen características comunes con los actos afectados por vicios puramente administrativos, pero también tienen cualidades propias. Examinaremos los primeros.

2.1 Características comunes de los actos irregulares afectados por vicios puramente administrativos y vicios constitucionales

(i) Deber de remoción del acto administrativo irregular.

El nuevo texto del art. 17 de la LNPA, reformado por Ley 27742, establece que el acto administrativo de alcance particular afectado de nulidad absoluta se considera irregular y *debe* ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad en sede administrativa.

En coincidencia con el esquema de ordenación anterior, la primera parte del primer párrafo del art. 17 d de la LNPA reformada dispone: (i) que el principio de juridicidad no tolera ni tutela la pervivencia de un acto administrativo gravemente ilegítimo; (ii) por consiguiente, el acto irregular debe ser expulsado, retirado, removido del mundo jurídico por razones de ilegitimidad; (iii) como regla, el ejercicio de la potestad tendente a *restaurar* el principio de juridicidad está atribuida a la Administración.

Al respecto, la jurisprudencia subraya que, en este supuesto, el ejercicio de la potestad revocatoria (por razones de ilegitimidad) de la Administración es un principio general. En tal sentido se enfatiza que, frente al acto irregular, el ejercicio de la potestad anulatoria resulta inexcusable, salvo que concurra la excepción prevista en el art. 17 segunda parte de la LNPA. Se afirma, a la vez, que el ejercicio de la susodicha potestad encuentra suficiente justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad, comprometida por la existencia de un acto afectado de nulidad absoluta. Con fundamento en el art. 17, primera parte, la jurisprudencia de la CSJN afirma, sin ambages, que existe una *obligación* (deber) de la Administración pública de *revocar en sede administrativa sus actos irregulares*.

Las modificaciones introducidas por la Ley 27742 a la LNPA limitó el ejercicio de las potestades administrativas de revisión y anulación de oficio del acto administrativo. En puridad, la reforma estableció supuestos de *estabilidad plena, mas no absoluta* de ciertos actos favorables (artículo 17 párrafos primero —segunda parte— y tercero). De este modo, los actos regulares e irregulares dotados de esta característica resultan *inalterables*, en sede administrativa, en función de mantener intangibles los derechos subjetivos nacidos del acto. Por ende, los actos investidos de estabilidad no pueden ser revocados por razones de ilegitimidad ni tampoco podrán ser suspendidos sus efectos en sede administrativa.

Estos nuevos límites —propiciados con anterioridad por un sector de la doctrina vernácula— están llamados a fortalecer las garantías que emanan de los actos administrativos que, si bien han sido considerados irregulares por la Administración, están dotados de una excepcional estabilidad.

(ii) El acto administrativo irregular, en tanto carece de condiciones esenciales de validez, no es susceptible de saneamiento.

En virtud de la magnitud de la antijuridicidad —y consiguiente lesión a los bienes jurídicos que protege el interés general comprometido— los actos irregulares, esto es, los actos afectados por vicios determinantes de nulidad absoluta según lo determinan los artículos 14 y 23, inciso b. ap. (iv)— *no son susceptibles de saneamiento o convalidación* (conf. art. 20, LNPA, a *contrario sensu*).

Sin embargo, no podemos ignorar que el nuevo art. 22 de la LNPA reformada establece que “el plazo de prescripción para solicitar la declaración judicial de nulidad de un acto administrativo de alcance particular será de diez (10) años”. De este modo, la reforma eliminó el carácter imprescriptible de la nulidad absoluta.

Por consiguiente, el acto administrativo irregular no puede sanearse por vía de ratificación o confirmación. Aunque, transcurridos diez años desde la notificación del acto irregular, no podrá demandarse su nulidad. Esta situación contrasta con el régimen de los actos jurídicos nulos. El art. 387, *in fine* del Código Civil y Comercial (CCC) establece que la nulidad absoluta del acto jurídico no puede sanearse por confirmación ni por la prescripción.

(iii) El plazo de impugnación judicial del acto irregular por el particular interesado y por la Administración.

La pretensión procesal impugnatoria del acto ilegítimo debe postularse dentro del plazo de caducidad fijado por el art. 25 de la LNPA. Al respecto, la Ley 27742 amplió el plazo para postular una pretensión procesal administrativa de 90 a 180 días hábiles a partir de la notificación del acto.

A la vez, según lo establece expresamente el art. 27 de la LNPA, la pretensión de nulidad planteada por el Estado contra sus propios actos (la denominada “acción de lesividad” no estará sujeta a los plazos de caducidad previstos en los artículos 25. A tales fines, como se indicó, el art. 22 de la ley introduce un plazo de prescripción de diez años.

(iv) La suspensión de los efectos del acto irregular.

Los actos administrativos irregulares son susceptibles de suspensión en la medida en que concurra alguna de las causales *alternativas* previstas en el art. 12 de la LNPA reformada por la Ley 27742. Esta norma expresamente establece que el *alegato fundado de nulidad absoluta y ostensible* es uno de los supuestos alternativos que habilitan a la Administración a disponer, de oficio o a pedido de parte, la paralización provisional de la eficacia del acto.

Al respecto, es necesario puntualizar que la estabilidad plena, pero no absoluta, que consagra el texto actual del art. 17 de la LNPA impide a la Administración suspender los efectos del acto considerado irregular cuando éste estuviere notificado, hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo o se hubiere cumplido totalmente su objeto y no concurra algunas de las salvedades previstas en el art. 17, cuarto párrafo; entre ellas, la acreditación de dolo del particular.

(v) El efecto repristinatorio de la anulación del acto irregular y su excepción.

En tanto el vicio o defecto del acto es originario, los efectos de la declaración de nulidad deberán ser iniciales y, por tanto, deben tener carácter retroactivo (*ex tunc*). En tal sentido, el último párrafo del art. 14 de la LNPA reformada consagra aquello que la doctrina italiana denomina *efecto repristinatorio*, esto es, la eliminación de los efectos que el acto pudiera haber producido en el pasado y la reposición de las cosas a una situación idéntica o equivalente a la que hubiera existido de no haberse dictado el acto.

El *efecto repristinatorio* establecido como regla en el art. 14, último párrafo de la LNPA reformada por la Ley 27742 tiene una *excepción* que limita el alcance de los efectos retroactivos. El mismo artículo 14, *in fine* de la LNPA reformada autoriza a disponer lo contrario (esto es, efecto no retroactivo) "por razones de equidad, siempre que el interesado a quien el acto beneficiaba no hubiere incurrido en dolo".

Por cierto, este criterio, si bien está previsto para ser aplicado en sede judicial, es predicable en supuestos de anulación en sede administrativa de un acto administrativo favorable afectado de un vicio determinante de nulidad absoluta. En efecto, si el excepcional carácter *ex nunc* de los efectos de la anulación del acto irregular está previsto para el supuesto de una "sentencia que declare la nulidad absoluta", no cabe duda de que el mismo criterio se proyecta en sede administrativa, siempre que se reúnan los recaudos fijados en el art. 14 *in fine* de LNPA: razones de equidad

2.2 Características particulares de los actos irregulares portadores vicios constitucionales o convencionales

(i) Anulación judicial del oficio

Los actos administrativos irregulares afectados por vicios constitucionales y convencionales *comprometen la supremacía y la fuerza normativa de la Constitución*.

En virtud de ello, y con arreglo a la doctrina desplegada por la CSJN durante los cuatro últimos lustros en relación con las fuentes públicas de derechos y obligaciones —en especial nos referimos a los reglamentos y las leyes— consideramos que los tres subtipos de actos irregulares afectados por vicios constitucionales y convencionales son susceptibles de ser controlados y declarados *judicialmente* nulos e inconstitucionales (o inconvencionales) *de oficio*.

(ii) Anulación y restablecimiento in natura del derecho fundamental lesionado por el acto administrativo irregular portador de un vicio constitucional o convencional

La anulación del acto administrativo irregular afectado por vicios constitucionales o convencionales está llamada restablecer la *fuerza normativa* de la Constitución *convencionalizada*.

A diferencia de lo que sucede en el régimen legal-jurisprudencial del acto administrativo labrado bajo el Estado formal y democrático de derecho, la anulación —ora administrativa, ora judicial— del acto irregular portador de un vicio constitucional o convencional *no es una mera restauración de la legalidad formal*.

Antes bien, la anulación del acto administrativo portador de un vicio de la naturaleza indicada (constitucional o convencional), amén de su correspondiente remoción —total o parcial— del mundo jurídico, está acompañada del pleno restablecimiento de la fuerza normativa de la Constitución convencionalizada mediante *la restitución o reposición in natura del derecho fundamental lesionado*.

(iii) *Estándares de interpretación*

La naturaleza de los bienes jurídicos afectados por los vicios constitucionales y convencionales reclama una tutela administrativa efectiva informada de estándares jurídicos diferenciados. Ello obliga a la Administración a adecuar la interpretación de los hechos y el derecho aplicable de acuerdo con los compromisos jurídicos fundamentales consustanciados con la *tríada basal material* del derecho administrativo en el Estado constitucional: *dignidad de la persona humana, derechos humanos fundamentales que le son inherentes y principios pro persona y favor libertatis*.

(iv) *Deber de suspensión de los efectos del acto administrativo afectado por un vicio constitucional o convencional*

Los actos irregulares portadores de una infracción estructural material o formal-material directa de la Constitución convencionalizada (esto es, actos irregulares que lesionan derechos fundamentales) están sometido a un procedimiento diferenciado, pues deben *ser revisados y revocados*, por razones de ilegitimidad, de *manera inmediata*. Ínterin, hasta tanto se adopte la decisión, la Administración tiene el *deber de disponer la inmediata suspensión de los efectos del acto inconstitucional o inconvencional* (conf. art. 12 de la LNPA reformada por la Ley 27742).

(v) *Acto administrativo inconvencional y control de convencionalidad en sede administrativa*

Frente a los actos irregulares portadores de una infracción al derecho interamericano de los derechos humanos, la *Administración* —por iniciativa propia o a pedido del interesado— está obligada a revisar *el acto administrativo inconvencional*.

De suyo, frente al acto administrativo de gravamen que afecta directamente los derechos humanos protegidos por la CADH, *el particular tiene el derecho subjetivo de exigir de la Administración el pertinente el control de convencionalidad* (esto es, el derecho a una acción positiva, un hacer) y, como correlato, la Administración tiene, a la vez, el deber de adoptar medidas, ora adecuando la emisión del acto al orden convencional de los derechos humanos, ora revisando, controlando y anulando sus actos administrativos violatorios de los estándares interamericanos de derechos humanos. Este control administrativo de convencionalidad viene a garantizar el efecto útil de los instrumentos interamericanos de derechos humanos (conf. art. 75, inciso 22, CN; artículos 1.1, 2 y 29, CADH).

Volveremos sobre este tema en el punto siguiente.

(vi) *Acto afectado por vicios constitucionales y convencionales y amparo*

El acto administrativo irregular *desfavorable*, o *de gravamen*, portador de un vicio o infracción formal, material o formal-material *directa* de la Constitución convencionalizada, en tanto acarrea la lesión de un derecho o garantía fundamental reconocido en el bloque de constitucionalidad, es susceptible de ser impugnado *directamente* a través del amparo (art. 43, CN). La reforma de la LNPA autoriza la *impugnación directa* de actos administrativos y disposiciones generales (abstractas o concretas). Por consiguiente, en la actualidad, el acceso a la jurisdicción constitucional mediante el amparo no requiere el previo agotamiento de la vía administrativa (conf. artículos 23, inciso b, ap. (iii) y 24, inciso a), LNPA).

9.2.3.2 Control "administrativo" de convencionalidad

Ciertamente, el procedimiento administrativo constitucional reconoce pautas tendientes a *prevenir* el ilícito convencional, esto es, abstenerse de emitir actos administrativos que, a despecho de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75, inciso 22, CN), suprimen o lesionan gravemente el ámbito de protección de los derechos humanos.

En este sentido, los dos hontanares del procedimiento administrativo constitucional habilitan a la Administración a realizar un *control de convencionalidad* básicamente armonizante (conf. art. 2° de la CADH y Corte IDH en *Gelman*, 2011; *García Ibarra*, 2015; *Petro Urrego*, 2020, entre otros), y excepcionalmente correctivo, con arreglo a sus propias competencias y procedimientos.

En efecto, el control administrativo de convencionalidad —por el cual se brinda efectividad al *deber de adecuación*, establecido en el art. 2° CADH— se puede realizar a través diferentes cauces: (i) *mediante la interpretación* del bloque interno de legitimidad administrativa *con perspectiva de derechos fundamentales de la persona humana*, en congruencia con la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH; (ii) a través del dictado de disposiciones reglamentarias y de alcance general no normativo conducentes a la observancia de los derechos y libertades consagrados en la CADH;¹¹⁴ (iii) por conducto de la derogación de disposiciones reglamentarias (ora generales, ora sin-

114 Tal es lo que ocurriría, si, v. gr., el Poder Ejecutivo decidiera reglamentar la Ley de Procedimientos Administrativos con perspectiva de derechos humanos y, en congruencia con la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, estableciera un régimen jurídico específico de recursos para cuestiones que pongan en juego de manera directa derechos humanos. En este supuesto, el deber de adecuación se satisface con la *expedición* de un cuerpo normativo reglamentario del procedimiento administrativo para atender cuestiones que conciernen *directamente* al respeto y la protección de los derechos fundamentales de la persona humana. Otro de los modos por el cual se concretiza el deber de adecuación es mediante la consagración, ya sea por vía legal de un *procedimiento administrativo constitucional y convencional* dentro del cual se incluya un mecanismo procedimental específico, el

gulares) y de actos generales no normativos *inconvencionales*; (iv) excepcionalmente, a través de la inaplicación razonada del derecho interno *inconvencional*.

En todos estos supuestos, la función de ese mecanismo procedimental específico es *garantizar la plenitud de los derechos reconocidos en el bloque de convencionalidad*

Aun así, en relación con el acto administrativo, *el ejercicio de control administrativo de convencionalidad es, en puridad, un procedimiento administrativo implícito en el ordenamiento jurídico*, tal como lo contempla el art. 7º inciso d, LNPA. Este procedimiento esencial, implícito en el art. 7º inciso d de la LNPA reformada, está destinado a *prevenir el ilícito convencional* o, en su caso, a removerlo mediante el correspondiente acto administrativo extintivo.

Ciertamente, el control *administrativo* de convencionalidad por vía interpretativa es una competencia de ejercicio obligatorio para todos los órganos que despliegan la función administrativa. Se sustenta en el art. 2º de la CADH y en la jurisprudencia de su intérprete último, la Corte IDH. A la vez, es necesario recordar que el CCC establece que “la ley debe ser interpretada teniendo en cuenta [...] las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos” (art. 2º).

El control *administrativo* de convencionalidad exhibe dos modalidades. Por un lado, procura, por vía de argumentación o interpretación, la armonización de la norma aplicable con el derecho internacional de los derechos humanos. Por el otro, el control administrativo de convencionalidad tiene una segunda modalidad, ciertamente excepcional, a través de la decisión razonada de inaplicar de manera concreta y singular el derecho interno *inconvencional*.

A la vez, ambas modalidades de control *administrativo* de convencionalidad tienen dos variables: la *preventiva* —del ilícito convencional— y la *revisora* —v. gr., la revisión de oficio del acto administrativo irregular afectado de una infracción estructural genética de los deberes jurídicos fundamentales establecidos por los instrumentos de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Por cierto, en ambos supuestos, el control administrativo de convencionalidad se podrá realizar *a pedido de parte* o *de oficio*.

En suma:

- El procedimiento administrativo constitucional-convencional se abastece del control *administrativo* de convencionalidad como garantía de respeto y protección a los derechos humanos.
- Según lo sostiene reiteradamente la Corte IDH, el control de convencionalidad es una *obligación* de toda autoridad pública que debe realizarse en el marco de sus competencias y procedimientos.
- El control *administrativo* de convencionalidad está llamado a satisfacer el *deber de garantía*, consistente en asegurar el respeto y ejercicio de los derechos humanos (conf. los artículos 1 y 2º de la CADH).

control *administrativo* de convencionalidad, como un segmento del procedimiento administrativo

- El *deber de garantía*, tendente a asegurar la protección y respeto de los derechos humanos, se plasma y concretiza en el *deber de adecuación*.
- Ese control conlleva, por un lado, el deber de *prevenir* violaciones a los derechos humanos.¹¹⁵ Por otro, acarrea el deber de *solucionar* las violaciones a los derechos humanos cuando “ya hayan ocurrido”, tomando en consideración las interpretaciones de la Corte IDH.¹¹⁶
- El deber de adecuar el derecho interno a las disposiciones de la Convención exhibe dos vertientes principales: la supresión de normas y prácticas violatorias a las garantías reconocidas en la CADH y la expedición de normas y desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.¹¹⁷
- A los criterios precedentes la doctrina especializada añade que las *medidas de otro carácter* (art. 2º, CADH) incluyen tanto las *interpretaciones conformes* de la normatividad nacional con la CADH como también *dejar de aplicar las disposiciones internas* cuando sean completamente incompatibles con dicho instrumento internacional (Ferrer Mac-Gregor y Pelayo Moller, 2014, p. 98).
- Para cumplir el deber de adecuación, en sus diferentes variables, y satisfacer los fines de la CADH, los órganos que desarrollan la función administrativa están dotados de competencias expresas e implícitas —y, dentro de *éstas, de* las facultades *expresamente implícitas consagradas en el art. 2º de la CADH*— para adoptar *medidas internas de otro carácter* que resulten necesarias, eficaces, tendentes a cumplir el susodicho deber de adecuación.
- La presencia de un antecedente de derecho (“causa” de un acto administrativo conforme el art. 7º, inciso b, y 14, inciso b, ap. li de la LNPA reformada) portador de presunción de invalidez o ilegitimidad por exhibir supuestos de discriminación por las razones señaladas en el art. 1º, segunda parte, de la CADH, habilita (obliga) a la Administración a realizar un control administrativo de tendente a *adecuar* el antecedente de derecho interno, aplicable al acto, a la CADH —y a los demás los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75, inciso 22)— según la jurisprudencia labrada por la Corte IDH.
- Frente a un antecedente de derecho (“causa”) *prima facie* inconveniente, la Administración, está obligada a ejercer su competencia material y, en tal supuesto, deberá realizar un *control preventivo de juridicidad convencional* con la finalidad de *armonizar* el derecho interno con los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (conf. artículos 75 incisos 22, CN y 1º y 2º del CCC) según la interpretación que emana de la Corte IDH.

115 Corte IDH, *Urrutia Laubreaux*, de 27/08/2020, párr. 93.

116 Ídem.

117 Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano*, sentencia de 26/09/2006, párr. 118; *Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, sentencia de 06/05/2008, párr. 122.

- El *control preventivo de convencionalidad* de naturaleza armonizante está llamado a evitar la emisión de actos administrativos inconvencionales.
- La facultad de adoptar medidas administrativas tendentes a *prevenir el ilícito convencional* constituye una *competencia implícita* de la Administración que es dable extraer del art. 2º de la CADH, cuyo ejercicio se respalda en los artículos 99, inciso 1º y 2º; 100, inciso 1º y 75.22; artículos 1º y concordantes, de la Constitución Nacional.
- En situaciones verdaderamente excepcionales, la Administración podrá realizar un control preventivo de juridicidad convencional absteniéndose de aplicar, de manera concreta y singular, normas portadoras de presunción de invalidez por incurrir en supuestos de discriminación prohibida (art. 1.1. y 23 CADH).
- Mientras el control administrativo preventivo de convencionalidad evita la emisión de actos administrativos inconvencionales —presentándose como un supuesto de prevención del ilícito convencional—, la *revisión del acto administrativo inconvencional* está llamada a “solucionar” (Corte IDH, *Urrutia*, p. 93) la susodicha ilegitimidad mediante la *remoción* o *retiro* de ese acto.
- En este marco, la *revisión de oficio* —o a *pedido de parte*— del *acto inconvencional* opera como un procedimiento de tipo correctivo (o reparador) llamado a enmendar la grave antijuridicidad que afecta a este tipo de acto irregular. En estos supuestos, el acto revocatorio, al tiempo que restablece la juridicidad convencional, produce la salvaguarda y restitución *in natura* del derecho humano afectado por el acto inconvencional.

9.2.3.3 Los principios de no regresividad y progresividad y la tutela administrativa de los derechos sociales. Proyecciones sobre el área de estabilidad del acto administrativo

En las cuestiones que conciernen a derechos sociales el desarrollo del procedimiento administrativo constitucional se encuentra gobernado por los principios de *no regresividad* y *progresividad* en la efectividad de los derechos humanos.¹¹⁸

Los derechos sociales están llamados a asegurar condiciones básicas, indispensables, de vida digna a la persona humana. Son una *prórroga congénita de la dignidad de la persona humana*, valor supremo y rector de nuestro orden institucional. Al respecto, el alto tribunal nacional nos recuerda que la *justicia social* traduce la *justicia en su más alta expresión*.¹¹⁹ Esta no tiene otro norte que alcanzar el “bienestar”, esto es, “las

118 Fallos: 333:2306, Álvarez, Maximiliano y otros v. Cencosud SA s/acción de amparo, y su cita, art. 2.1 del PIDESC.

119 Fallos: 336:672 y sus citas.

condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme con su excelsa dignidad".¹²⁰

El procedimiento administrativo constitucional, del que damos cuenta en este trabajo, se presenta como técnica idónea para garantizar la efectividad de los derechos sociales en sede administrativa. Sin dudas, en el Estado constitucional social y democrático de derecho, el *procedimiento administrativo constitucional se erige en cauce primario de tutela de los derechos sociales*.

En Argentina, los derechos sociales están expresamente reconocidos en la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75, inciso 22, CN).¹²¹ En puridad, los derechos sociales fundamentales integran el bloque de constitucionalidad. Son *compromisos jurídicos esenciales con vocación de efectividad* que deben ser respetados por todas las autoridades públicas, cualquiera sea la función estatal que desarrollen.

La reforma constitucional de 1994 reforzó la tutela de los derechos sociales, estableciendo un trato diferenciado a las situaciones de vulnerabilidad e hipervulnerabilidad (art. 75, incisos 22 y 23, CN).¹²²

La concreta protección de la persona frente al hambre, la desnutrición, la enfermedad, la *falta* de vivienda digna, de educación, de agua potable necesita de la actividad práctica y permanente de la función administrativa. Ello requiere un proce-

120 Ídem.

121 Así, el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos —que en Argentina tiene jerarquía constitucional— le reconoce a toda persona el derecho "a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]".

El art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece que los Estados parte se comprometen a adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. El protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador de 17/11/1988— coloca en un mismo plano —y, por tanto, equipara— los derechos civiles y políticos con los derechos sociales. En tal sentido, establece que tanto los derechos individuales como los sociales "constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su plena vigencia sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros".

En ese orden, el art. 11 del PIDESC establece que los Estados parte del Pacto "*reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*". Esta previsión normativa, además de consagrar el principio de progresividad en la realización de los derechos sociales, expresamente reconoce "*el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre*" (énfasis agregado).

122 El art. 75, inciso 23 de la CN establece que le corresponde al Congreso "legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad".

dimiento administrativo consustanciado con uno de los corolarios de la tríada basal material del derecho administrativo en el Estado constitucional: *la interdicción de la insensibilidad* frente a la persona humana que carece del mínimo vital o existencial que le corresponde en su condición de tal.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos, como el PIDESC o la CADH, que en Argentina tienen jerarquía constitucional (conf. art. 75, inciso 22, CN), fortalecen la vigencia material del *principio de interdicción de la insensibilidad* —frente a situaciones de vulnerabilidad e hipervulnerabilidad social— a través de los principios de *progresividad* y *no regresividad*.

En tal sentido, el art. 2º del PIDESC establece el deber de los Estados parte de *adoptar medidas para lograr progresivamente* la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales reconocidos en el Pacto.

Ciertamente, las “medidas” que los Estados están llamados a adoptar pueden ser legislativas como administrativas (ora, a través de reglamentos, ora mediante actos administrativos que brinden concreta efectividad a los derechos sociales). La inadecuada o insuficiente protección de los derechos sociales habilita poner en movimiento las técnicas que abastecen el procedimiento administrativo constitucional para encauzar reclamaciones que permitan a la Administración adoptar medidas concretas tendentes a satisfacer el mínimo existencial.

En el mismo sentido, el art. 11 del PIDESC, en cuanto dispone, como regla, la *mejora continua de las condiciones de vida* reafirma el *deber* de brindar *progresividad* a la realización efectiva de los derechos sociales, lo cual lleva ínsito el *deber de abstenerse de consagrar medidas regresivas*.

En ese orden, la Corte IDH sostiene que

la realización progresiva significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de dicho derecho, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Asimismo, se impone la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados. (Corte IDH, OC 27/21, párr. 117)¹²³

La regresividad, afirma la CSJN, “contraría los postulados y el espíritu del *corpus juris* de los derechos humanos”.¹²⁴

Es indudable que las cuestiones relativas al reconocimiento y la satisfacción, en sede administrativa, de las necesidades básicas, del mínimo vital o existencial, no pueden estar sujetas a las mismas reglas del procedimiento administrativo común regulado por la LNPA.

123 Énfasis agregado.

124 Fallos: 335:672.

Como venimos señalando, las técnicas instrumentales insertas en el “procedimiento administrativo constitucional” se erigen en garantías idóneas de efectivización de los derechos sociales en el ámbito de la función administrativa.

El principio de no regresividad puede tener fecundas proyecciones sobre el régimen jurídico de la estabilidad del acto administrativo.

Frente a los dos hontanares clásicos que abastecen el área de estabilidad (por un lado, acto regular, notificado, que genera derechos subjetivos —art. 17, tercer párrafo—; por el otro, acto irregular, notificado, generador de derechos subjetivos que se están cumpliendo o se han cumplido, sin que en uno u otro supuesto se demuestra la existencia de dolo —art. 17, primer párrafo, segunda parte— es dable reconocer un tercer hontanar de la estabilidad: el acto administrativo cuyo objeto satisface un *derecho fundamental indisponible*.¹²⁵

La *estabilidad plena* que le reconocemos a esta clase de actos administrativos —extramuros de su calificación como regular o irregular— procura brindar intangibilidad, en sede administrativa, a las *situaciones jurídicas activas que resultan vitales para la persona humana* (conf. art. 11, PIDESC). Tal es lo que sucede con los derechos de naturaleza alimentaria.

Este tercer hontanar de la estabilidad —con requisitos bien diferentes a los previstos en el art. 17, LNPA— trata de asegurar lo que en el derecho comparado se denomina el *mínimo existencial* y que en la Constitución convencionalizada en 1994 se manifiesta en el derecho de toda persona de acceder y conservar un *nivel de vida adecuado para sí y su familia* (art. 75. 22 CN, conforme al art. 11 PIDESC y concordantes).

9.2.3.4 Interpretación conforme el principio pro persona

El procedimiento administrativo constitucional reafirma el principio *pro persona* como criterio de apreciación del derecho aplicable (esto es la causa del acto administrativo). A la vez, ese mismo principio debe ser considerado el *estándar de interpretación de las competencias administrativas* (art. 7, inciso a, LNPA reformada) cuando las actuaciones conciernen a derechos fundamentales.

El principio *pro persona*, ordinariamente denominado *pro homine*, es consustancial a los documentos internacionales sobre derechos humanos. Dicho principio, sostuvo el alto tribunal, determina que el intérprete deba *escoger dentro de lo que la norma posibilita, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana*.¹²⁶

125 Una de las variables del derecho fundamental indisponible la constituye el contenido esencial, intocable, de los derechos que integran el bloque de constitucionalidad.

En ese sentido, el alto tribunal ha señalado que “todos los individuos tienen derechos fundamentales con un contenido mínimo para que puedan desplegar plenamente su valor eminente como agentes morales autónomos, que constituyen la base de la dignidad humana, y que esta Corte debe proteger” (Fallos: 328:566, voto Dr. Lorenzetti).

126 Fallos: 330:1989, cons. 8°; Fallos: 333:2306, cons. 6°.

En concreto, en cuestiones que atañen *directamente* al contenido esencial de los derechos fundamentales o a la protección del mínimo existencial que le corresponde a la persona humana por el hecho de serlo, la Administración deberá escoger, dentro de lo que la norma posibilita, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana.

Este principio se complementa con otros dos: el principio *in dubio pro ser humano*¹²⁷ —el intérprete debe elegir la norma que ampare de modo amplio los derechos humanos— y el principio *favor libertatis*.

10. Conclusiones

- En paralelo con el derecho a una *tutela judicial efectiva*, el derecho administrativo en el Estado constitucional vigente en la República¹²⁸ alumbró¹²⁹ y desarrolló la *tutela administrativa efectiva* como principio,¹³⁰ derecho¹³¹ y deber.¹³²
- En Argentina, la tutela administrativa efectiva se abastece de un complejo *haz de garantías esenciales* conformado por el derecho a ser oído *antes* de la emisión del acto que pueda afectar de modo desfavorable al interesado; el derecho a *ofrecer y producir prueba*; derecho a una *decisión fundada* en los hechos y en ley y en el Derecho; derecho a un *plazo razonable* en la tramitación y conclusión del procedimiento; el derecho de acceder u *ocurrir sin restricciones indebidas* al procedimiento administrativo; el derecho a una *decisión útil*, (conf. art. 1 bis, inciso a, LNPA reformada por Ley 27742 y doctrina jurisprudencial labrada por la CSJN en *Astorga Bracht*¹³³, considerandos 6 y 7).
- La tutela administrativa efectiva es un recaudo visceral de legitimidad del acto administrativo, toda vez que el haz de garantías esenciales que la componen constituye *el núcleo vital del requisito esencial “procedimiento”* (conf. art. 7º, inciso d, LNPA reformada).
 - En el Estado constitucional, el procedimiento administrativo no es neutral ni indiferente a las exigencias que imponen las justas exigencias del bien

127 “El ser humano es eje y centro de todo el sistema jurídico y en tanto fin en sí mismo —más allá de su naturaleza trascendente— su dignidad intrínseca e igual es inviolable y constituye valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental” (Fallos: 333:2306, cons. 10).

128 Fallos: 329:5266, cons. 7º.

129 Fallos: 327:4185, cons. 6 y 7º (“Astorga Bracht”).

130 Art. 1 bis primer párrafo, LNPA reformada por Ley 27742.

131 Art. 1 bis, inciso a) apartados (i) a (iv), LNPA reformada por Ley 27742

132 Art. 7 inciso d, y 14, inciso b, ap. (iv), LNPA reformada por Ley 27742.

133 Fallos: 327:4185.

común en una sociedad democrática. En ese modelo de Estado, la efectiva protección de los derechos fundamentales inherentes a la dignidad de la persona humana se erige en un *compromiso jurídico fundamental* para la Administración.

- En el marco de los principios basilares que sustentan el Estado constitucional es posible reconocer, como *garantía connatural* al principio fundamental a la tutela administrativa efectiva, técnicas específicas de protección sustantiva y oportuna de las garantías y derechos fundamentales en sede administrativa. Tal es el caso del *procedimiento administrativo constitucional* (en puridad, procedimiento administrativo constitucional-convencional).
- El procedimiento administrativo constitucional aspira a la concreta y efectiva realización de los derechos fundamentales en el ámbito de la función administrativa.¹³⁴
- El procedimiento administrativo constitucional exhibe dos modalidades:

Por un lado, refiere a un cauce formal de tutela concebido especialmente para proteger, con inmediatez, el contenido esencial de los derechos (y garantías) fundamentales en sede administrativa.

El procedimiento administrativo constitucional, en una segunda variable, se erige en un "conjunto de técnicas sustantivas diferenciadas" llamadas tutelar, en sede administrativa, el contenido esencial de los derechos y garantías fundamentales.

- Las dos variables del procedimiento administrativo constitucional concretizan al principio de buena administración anudado a la tríada basal del derecho administrativo en el Estado constitucional: dignidad de la persona humana, derechos fundamentales que le son inherentes y principio pro persona.
 - La tutela administrativa efectiva no se reduce al elenco de garantías enumeradas en el art. 1 bis, inciso a, LNPA reformada. Esta previsión establece su umbral mínimo, mas no agota el haz de garantías que la conforman. La tutela administrativa efectiva se completa con los estándares desplegados por la jurisprudencia de la CSJN, en especial en *Astorga Bracht*, dentro de los cuales sobresale el derecho a una decisión (administrativa) *útil*. Ésta comporta el derecho a un procedimiento administrativo previo consustanciado con la naturaleza de los derechos que pone en juego la relación jus administrativa. En este orden, el procedimiento administrativo constitucional, en sus dos modalidades, se erige en una derivación secuencial necesaria del derecho a una decisión (administrativa) *útil*, en tanto en cuanto se encuentra anudado a la protección en tiempo oportuno e *in natura* de los derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

134 Conf. Art. 1°, LNPA reformada por Ley 27742.

Bibliografía

- Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alexy, R. (2010). *La construcción de los derechos fundamentales*. Ad-Hoc.
- Beladiez Rojo, M. (1994). *Validez y eficacia de los actos administrativos*. Marcial Pons.
- Bidart Campos, G. J. (1995). *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Ediar.
- Bidart Campos, G. J. (2003). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* (nueva ed., Tomo II-A), Ediar.
- Bocanegra Sierra, R. (2006). *Lecciones sobre acto administrativo* (3ª ed.). Thomson-Civitas.
- Böckenförde, E. W. (2000). *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Trotta.
- Boquera Oliver, J. M. (1996). *Derecho Administrativo* (10ª ed., Vol. I). Civitas.
- Canosa, A. (2014). *Procedimiento administrativo: recursos y reclamos* (2ª ed.). Astrea.
- Cassagne, J. C. (2016). *Curso de Derecho Administrativo* (Tomo II). La Ley.
- Cassagne, J. C. (2021). *Los grandes principios del derecho público* (2ª ed.). Rubinzal Culzoni.
- Comadira, J. R. (2003). *Derecho Administrativo* (2ª ed.). Abeledo.
- Comadira, J. R. (2005). Las bases constitucionales del procedimiento administrativo. En *Elementos de derecho administrativo*. La Ley.
- De Fazio, F. (Coord.). (2021). *Principios y Proporcionalidad Revisitados*. Instituto de Estudios Constitucionales.
- Entrena Cuesta, R. (1983). *Curso de Derecho Administrativo* (8ª ed.). Tecnos.
- Escola, H. (1973). *Teoría General del Procedimiento Administrativo*. Depalma.
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías. La ley del más débil* (4ª ed.). Trotta.
- Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris* (Tomo II, Teoría de la democracia). Trotta.
- Ferrer Mac-Gregor, E. y Pelayo Moller, C. M. (2014). Comentario al art. 2º de la CADH. En Alonso Regueira, E. M. (Dir.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Konrad Adenauer/Eudeba.
- Fiorini, B. (1970). *Procedimiento Administrativo y recurso jerárquico* (2ª ed.). Abeledo Perrot.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (1995). *Curso de Derecho administrativo* (Tomo II). Civitas.
- García Luengo, J. (2016). *Las infracciones formales como causa de invalidez del Acto Administrativo*. Iustel.
- Garrido Falla, F. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I, Parte general* (13ª ed.). Tecnos.
- González Pérez, J. (1977). *Comentario a la ley de Procedimientos Administrativos*. Civitas.
- González Pérez, J. (1999). *Justicia Administrativa. Legislación y Jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional*. Civitas.
- Häberle, P. (2018). El constitucionalismo como proyecto científico. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, (29). https://www.ugr.es/~redce/REDCE29/articulos/04_HABERLE.htm
- Linares, J. F. (1989). *Razonabilidad de las leyes* (2ª ed. actualizada). Astrea
- Manili, P. (2003). *El bloque de constitucionalidad*. La Ley.
- Muñoz Machado, S. (2011). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general* (Tomo IV). Iustel.
- Parada, R. (1998). *Derecho Administrativo* (10ª ed.). Marcial Pons.
- Ponce Solé, J. (2001). *Deber de Buena Administración y Derecho al procedimiento debido*. Lex Nova.

- Sagüés, N. P. (2017). *Derecho constitucional* (Tomo 3). Astrea.
- Sammartino, P. M. E. (2025). *Amparo y Administración* (Tomo I). Thomson Reuters.
- Santamaría Pastor, J. A. (1999). *Principios de derecho administrativo* (Vol. II). IUSTEL.
- Sayagués Laso, E. (1953). *Tratado de Derecho Administrativo* (Tomo I). Martín Bianchi Altuna.
- Schmidt Assmann, E. (2008). Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos europeos en el derecho alemán, europeo e internacional. En Schmidt-Assmann, E. y Barnés Vázquez, J. (Coords.), *La transformación del procedimiento administrativo* (pp. 71-112). Global law press-editorial Derecho Global.
- Schmidt Assmann, E. (2003). *El derecho administrativo como sistema*. Marcial Pons.
- Schneider, J. P. (2008). La evolución del procedimiento tipo de la Ley de Procedimiento Administrativo Alemana de 1976: hacia un modelo integral y comprensivo. En Schmidt-Assmann, E. y Barnés Vázquez, J. (Coords.), *La transformación del procedimiento administrativo* (pp. 369-418). Global law press-editorial Derecho Global.

Roles de autoría y conflicto de intereses

El autor manifiesta que cumplió todos los roles de autoría del presente artículo y declara no poseer conflicto de interés alguno.