

## **Derechos humanos y mecanismos de interdicción de la morosidad administrativa: una nueva legitimidad**

Human rights and methods to interdict administrative delays: a new legitimacy

*Autor: Isaac Augusto Damsky*

*DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.76>*

**DERECHOS HUMANOS Y MECANISMOS  
DE INTERDICCIÓN DE LA MOROSIDAD  
ADMINISTRATIVA: UNA NUEVA LEGITIMIDAD\***

**HUMAN RIGHTS AND METHODS TO  
INTERDICT ADMINISTRATIVE DELAYS: A  
NEW LEGITIMACY**

**DIREITOS HUMANOS E MECANISMOS  
DE PROIBIÇÃO DE INADIMPLÊNCIA  
ADMINISTRATIVA: UMA NOVA  
LEGITIMIDADE**

**Isaac Augusto Damsky<sup>a</sup>**

isaacaugustodamsky@yahoo.com.ar

Fecha de recepción: 4 de Agosto 2014

Fecha de revisión: 2 de Septiembre 2014

Fecha de aceptación: 15 de Septiembre 2014

**RESUMEN**

El trabajo presenta la doble insuficiencia de los mecanismos – previstos 40 años atrás- para combatir la morosidad administrativa<sup>1</sup> y lograr el pronunciamiento administrativo en tiempo razonable, contenidos en ley de procedimientos administrativos.

\* Artículo de reflexión.

*a. Profesor Adjunto Regular por Concurso de Derecho Administrativo de la Universidad de Buenos Aires. Miembro Titular del European Group of Public Law at European Public Law Organization y del European Law and Governance School. Miembro Titular de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo y Miembro Fundador de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Miembro Titular de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo y Miembro Honorario de las Asociaciones Mexicana y Nicaraguense de Derecho Administrativo. Profesor extranjero de Derecho Administrativo en Universidades Latinoamericanas y Europeas. Consejero Editorial Extranjero de Revistas Jurídicas de Derecho Público en México, Colombia y Brasil. Agradecimiento: El autor agradece la colaboración del Abogado Tomás Pomar.*

*1 Morosidad Administrativa: Son los atrasos injustificados y culpables de la administración pública en la tramitación de tramites o procedimientos en los que se encuentren en juego la determinación de derechos e intereses de los particulares (personas físicas o sociedades civiles o empresariales).*

Primero, porque el sistema legal es contradictorio: por un lado establece la obligación de la administración de resolver pero por el otro, desde siempre, tolera la morosidad administrativa al reconocer el derecho de los particulares de calificar a la mora de la administración como una denegación de las peticiones de los particulares (la “denegatoria ficta”<sup>2</sup>). Este incentivo legal negativo contradice las racionalidades de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia del “derecho a las garantías” de las cláusulas 8° y 25, y que el autor propone como base de una nueva legitimidad. Segundo, porque el sistema es obsoleto: Por un lado, el único mecanismo concreto de la ley, para lograr que la Administración Pública resuelva en tiempo real, es el proceso judicial que se encuentra hoy deslegitimado. Por otra parte si se modernizara el procedimiento administrativo, mediante las herramientas de la Tecnología de la Información (IT) –como sí se hizo en la administración impositiva y aduanera- los tiempos de tramitación se acortarían notablemente y se reduciría la judicialización.

El autor presenta la jurisprudencia reciente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la interpretación del derecho a las garantías contenido en las cláusulas 8° y 25 de la Convención Americana, que son de aplicación directa en el orden interno por expresa previsión constitucional, para cuestionar el actual sistema legal y al mismo tiempo sugerir que –aún sin modificación de la ley- el nuevo orden supranacional de los derechos humanos ha suprimido la tolerancia legal a la morosidad administrativa.

## PALABRAS CLAVES

Derechos Humanos, Procedimiento Administrativo, Morosidad Administrativa.

## ABSTRACT

This article shows a double insufficiency of the methods to counteract administrative delays<sup>3</sup> and, therefore, to process requests in a

<sup>2</sup> *Denegatoria Ficta: La ley reconoce el derecho de los particulares de calificar al silencio o a la mora de la administración como una denegación de las peticiones de los particulares, por lo que no solo no le prohíbe expresamente a la administración no resolver sino que el sistema legal “tolera” que la administración no resuelva.*

<sup>3</sup> *Administrative delays: Unreasonable and faulty delays caused*

timely fashion. These methods were foreseen 40 years ago as established in the Administrative Procedure Act.

In the first place, this insufficiency is caused by a contradictory legal system which, on the one hand, clearly states the obligation on the government agencies’ part to process a request, whereas, on the other, it has always accepted administrative delays. By recognizing the rights of individuals to consider administrative delays as a denial of the parties’ requests, the legal system not only does not prohibit the government agencies’ lack of processing such requests but also allows not to process them accordingly, something which is known as a “administrative denial”<sup>4</sup>. This legal barrier contravenes the provisions set forth in the case law of the Inter-American Court of Human Rights in terms of the rights and guarantees established in its Articles 8 and 25, as presented in this article which the author provides as the basis for a new legitimacy.

Secondly, this is caused by the fact that the system foreseen forty years ago is obsolete. On the one hand, the sole actual legal mechanism to make the government agencies process a request in a timely manner is the judicial process, which is currently deligitimized precisely as a consequence of its protracted nature. The system requests the courts to do something the judges are no longer capable of achieving: to decide upon a case in a reasonable time. On the other hand, nowadays, should the administrative process be modernized through IT tools—as was actually performed in the tax and customs administration—the speed of proceedings would be significantly faster and the amount of court proceedings, considerably smaller.

Therefore, the author hereby introduces the recent case law of the Inter-American Court of Human Rights concerning the interpretation of the rights and guarantees set forth in the

*by the government agencies in processes, proceedings or formalities which jeopardize the rights and interests of persons, be them individuals or any types of partnership, corporation, association, or public or private organization other than an agency.*

<sup>4</sup> *Administrative denial: The law recognizes the rights of individuals to qualify the silence or delays on behalf of the government agencies as a denial of the parties’ requests. Not only are not the agencies forbidden from making a determination of the requests or from processing such requests but also they are “tolerated” by the legal system when they do not make such determination or process them.*

Articles 8 and 25 of the American Convention of Human Rights, which have a direct application in the Argentine domestic legislation as expressly provided by the Constitution, so far as to question the current legal system and, at the same time, to imply that the new supranational legal system of human rights has forbidden further tolerance from a legal viewpoint of the administrative delays.

## KEY WORDS

Human Rights, Administrative Procedure, Government Bureaucratic Delays.

## RESUMO

O artigo apresenta a dupla falha de mecanismos – feitos há 40 anos - para combater a inadimplência administrativa e alcançar a decisão administrativa em prazo razoável, contida na lei de procedimentos administrativos. Primeiro, porque o sistema jurídico é contraditório: por um lado, estabelece a obrigação da determinação da administração, mas por outro lado, sempre, tolera a inadimplência administrativa para reconhecer o direito dos indivíduos qualificar a mora da administração como uma negação dos pedidos de indivíduos (o “ficta recusa”). Este incentivo legal negativo contradiz as racionalidades da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos humanos, das “Garantias judiciais” das cláusulas 8 ° e 25, que o autor propõe como base para uma nova legitimidade. Segundo, porque o sistema é obsoleto: por um lado, o único mecanismo concreto da lei, para garantir que a administração pública resolva em tempo real, é o processo judicial que está, hoje, deslegitimado. Por outro lado, se modernizando o procedimento administrativo, usando as ferramentas de tecnologia da informação (TI) - como fez na administração tributária e aduaneira – os tempos de processamento poderiam ser muito reduzidos, assim como o processo judicial.

O autor apresenta a recente jurisprudência da Corte Interamericana de direitos humanos sobre a interpretação do direito de garantias contidas nas cláusulas 8 e 25 da Convenção Americana, que são de aplicação directa na ordem interna por expressa previsão constitucional, para questionar o atual sistema jurídico e, ao mesmo tempo, sugerir que - mesmo sem uma modificação da lei- a nova agenda supranacional dos direitos

humanos tem suprimida a tolerância legal para a inadimplência administrativa.

## PALAVRAS-CHAVE.

Direitos humanos, processo administrativo, inadimplência administrativa

## INTRODUCCION

En opinión del autor, los mecanismos para combatir la morosidad estatal previstos en el régimen de procedimientos administrativos -tales como el silencio, la queja y el amparo por mora<sup>5</sup>- se encuentran actualmente deslegitimados en tanto instrumentos orientados a obtener una decisión equitativa en tiempo razonable.

Claramente, no son más percibidos por los reales actores del sistema –sean individuos, sectores sociales o grupos económicos- como instrumentos eficaces para siquiera intentar o procurar afianzar un derecho a peticionar que - en sus actuales y reales condiciones de operatividad del sistema- se encuentra cada vez más desconectado de su correlativa obligación de resolver.

Precisamente, es un valor compartido – elevado a la jerarquía de regla no escrita- entre el universo de particulares y recurrentes que nada mejor, o peor, para enfurecer a un funcionario y determinarlo a perjudicarnos, o al menos a resolver en nuestro perjuicio, que peticionar en pronto despacho y ni que hablar de ocurrir en amparo por mora. De la queja no trato pues ella es, en el mejor escenario, percibida como inocua. Ni siquiera un placebo, pues no genera convicción alguna. Eso sí, algo hay seguro: de optar por ocurrir mediante alguno de estos tres remedios

<sup>5</sup> Respecto del tratamiento doctrinario del silencio y el régimen de la acción de amparo por mora, se consultaron las siguientes obras: Balbín, Carlos Francisco, “Curso de Derecho Administrativo”, 1ra. Ed., Bs. As., La Ley, 2008, Tomo II, ps.: 155-158, 821-825; García Pulles, Fernando R., “Tratado de lo Contencioso Administrativo”, 1ra. Ed., Bs. As., Hammurabi, 2004, Tomo I, ps.: 378-384 y 429-431 y Tomo II, ps.: 785-793; Tawil, Guido Santiago –Director- “Procedimiento Administrativo”, 1ra. Ed. Bs. As., Abeledo Perrot, 2009, ps.: 88 y sgtes., 173-179 y 260 a 262. También, se recomienda: Vocos Conesa, Juan Martín, “La acción judicial de amparo por mora de la administración pública”, Artículo publicado en AA.VV. “ESTUDIOS EN HOMENAJE A DON JORGE FERNÁNDEZ RUIZ, DERECHO PROCESAL”, Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (Coordinadores), México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México –Instituto de Investigaciones Jurídicas—, marzo de 2005, pp. 353/380.

lo único que habremos de conjurar es la poca neutralidad que, a fuerza de casualidades, quizás nos hubiese beneficiado.

## 1. ALGUNAS RACIONALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN.

De allí que, de este lado, el real derecho de petición se ejerza mediante prácticas sociales usualmente aceptadas –y cada vez más en boga– que si bien eficaces no por ello menos efectivas. Desde la paciente gestión de intereses hasta la crujiente protesta social, la realidad nos exhibe una paleta inmensamente colorida de alternativas e iniciativas concretas y eficaces en pos de la admisión de nuestras peticiones y pretensiones –jamás, por favor, procesales, si de lo que se trata es de tener éxito– administrativas. Del otro lado, los esfuerzos doctrinarios y jurisprudenciales; el día a día en el Tribunal.

Porque si bien el derecho de petición y el deber de resolución son dos caras de una misma moneda, en la que no decidir o decidir fuera del plazo equivale a incumplimiento de una obligación –como enseña Agustín Gordillo<sup>6</sup>– o –como enseñaba Guillermo Muñoz<sup>7</sup> y actualmente lo hace Miriam Ivanega<sup>8</sup>, que el derecho de peticionar se debiera corresponder con la obligación estatal de pronunciarse, dada la relación jurídica originada a partir de la presentación del interesado –pues de lo contrario estaríamos frente a un derecho cuyo ejercicio se extinguiría con la

presentación formal-. Si bien todo lo anterior corona en la pacífica descalificación del silencio como un comportamiento antijurídico<sup>9</sup>, tal como uniformemente lo proponen la doctrina y jurisprudencia especializada, la realidad opera de manera inversa<sup>10</sup>.

Impera en nuestra cultura administrativa un culto al silencio, al secreto, la reserva, al sigilo y no a la publicidad o al pronunciamiento. Como explica Gordillo, el funcionario percibe que lo correcto, lícito y debido es ser celoso guardián de toda *ratio* administrativa para limitarse a resolver a cuentagotas y solo cuando sea estrictamente necesario, pues lo contrario puede “comprometerlo”<sup>11</sup>.

Y entonces vemos que ésta valoración, esta *ratio*, funge en nuestro caso como la verdadera forma social adecuada de un derecho no escrito, me refiero al culto al silencio, pero que, si bien no emana del Estado, genera la convicción de

6 Gordillo, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, Bs. As., F.D.A., 2012, T. 4, ps.: VIII-34 y sgtes. y T. 6. ps.: I-1,3 y sgtes., ps.: II-9 y sgtes.

7 Ver Muñoz Guillermo A., *Silencio de la Administración y plazos de caducidad*, Astrea, Ensayos 27, Buenos Aires, 1982, p. 69 y ss., “Inmunidad del poder: La inactividad administrativa, LL, 1990-b, P891, y reeditado en “Muñoz, Guillermo Andrés y Greco, Carlos Manuel, “Fragmentos y Testimonios del Derecho Administrativo”, Bs. As., AD-HOC, 1999, ps.:675 y sgtes. En sentido concordante: Greco, Carlos Manuel, “Sobre el silencio de la Administración”, LL, 1980-C y reeditado en, ob. cit., ps.259 y sgtes.

8 Ivanega, Miriam, “Remedios legales” contra la mora de la Administración, en JORNADAS ROSARINAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO en homenaje al Dr. Antonio Pedro Chede, Rosario, junio de 2006 y “Algunas cuestiones sobre el amparo por mora”, en VVAA, CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), “Derecho Procesal Administrativo”, t. II, Hammurabi, Buenos Aires, 2004, p. 1681. Ver también de la autora: Amparo, medidas cautelares y otros procesos urgentes en la Justicia Argentina, Buenos Aires, 2007 Lexis Nexis-UCA y en Revista Mexicana Statum Rei Romanae de Derecho Administrativo, Facultad de derecho y criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, julio-diciembre de 2008, y en: “La ética pública: contenido y límite de la discrecionalidad administrativa. El rol de los controles administrativo y judicial”, inédita, conferencia brindada en México 25 y 26 de junio de 2009.

9 Ver Muñoz, Guillermo, “Inmunidad del poder: La inactividad administrativa”, Ob. Cit., ps.: 680-682, “Cuando el particular dirige una petición a los órganos públicos, genera una especial relación jurídica con la Administración; una relación procesal, formal, que puede corresponderse o no con una relación o función material de la Administración. Aclarado este aspecto, reitero que la profusión de técnicas para corregir la inactividad administrativa, planteó el problema de armonizarlas (...) Tanto la orden de pronto despacho como el silencio son técnicas creadas para contrarrestar la inactividad formal. Ambas requieren, para su procedencia, la petición de un particular que no obtiene respuesta en sede administrativa (...) El silencio sólo tiene sentido desde la óptica del proceso, su existencia vienen anudada al requisito del acto previo. El amparo por mora se fundamenta en el derecho de los administrados a obtener una resolución expresa, que opera como correlato del deber de resolver”.

10 No es osado afirmar que los institutos bajo análisis operan en la realidad como mecanismos promotores de la indefensión del particular. Nada mejor entonces que releer esa brillante apertura con la cual Agustín Gordillo comienza la exposición de su célebre “La administración paralela, el parasistema jurídico administrativo”, pues grafica el marco dentro del cual se inscriben los problemas y reflexiones de mi presentación. Dice el autor: “La indefensión del administrado frente a la administración asume a veces formas insospechadas en el plano teórico, pero dotadas de suficiente realidad en el plano práctico como para merecer algún comentario. Se trata de indefensión no solo frente a las normas jurídicas formales, sino frente a las normas y procedimientos que rigen en la práctica pero que no están establecidos en ninguna norma, o que incluso contrarían expresas normas vigentes: El particular que no esté habituado a tratar con la administración se desorienta en mayor medida aún, y no atina siempre a elegir el método adecuado de comportamiento a seguir frente a tales circunstancias. Existe así un procedimiento administrativo paralelo al formal, como también una organización administrativa informal que no siempre coincide con la que el organigrama indica” (Gordillo, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas” T. 6, 1ra. Ed., F.D.A., Bs. As. 2012, ps.: AP-I-1).

11 Ibid. La Administración Paralela, p.: AP-II-9.

que cualquier disposición en contrario es cuanto menos irrealizable y por ello ilegítima:

(...) no se sabe cómo ni porqué pero el funcionario tiene conciencia de que la conducta esperada de él por la sociedad en la que se encuentra no es en absoluto la descrita en la ley sino aquella que sin ninguna dificultad aprehende de sus superiores y compañeros de trabajo; que por otra parte es exactamente la misma con la cual se debe enfrentar en cuanto administrado frente a otras reparticiones<sup>12</sup>.

A ello se agrega otro dato que contribuye a explicar el imperio del silencio por encima de la obligación de resolver y la deslegitimación actual que le apuntamos a los mecanismos de conjuro de la morosidad administrativa; los que además permanecen extrañamente aún desconectados de la hermenéutica de los derechos humanos, tal como ilustra el desarrollo jurisprudencial de la última década. En especial, la trascendente declaración de inconstitucionalidad del art. 31 de la ley n° 19549, en cuanto exige el cumplimiento del requisito previsto por el art. 25 una vez vencido el plazo posterior al pedido de pronto despacho, formulado en el reclamo administrativo previo, en el caso "Biosystems" sentenciado por la Sala III de la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo<sup>13</sup>.

Pero volvamos al siguiente dato: Resulta ser –según explica Gordillo en su reedición de la administración paralela- que *"la ley de procedimiento administrativo, aún hecha con el mejor criterio jurídico no se cumple eficazmente sino en aquello que tiene de limitativo para el particular y de atribución de potestades para la administración pública"*<sup>14</sup>. Aquí llegamos a la válvula de escape de la ley: el punto de fuga de la legitimidad del sistema. Porque:

(...) en cuanto la ley introduce criterios de (...) defensa del administrado o control de la actividad administrativa, la realidad en general muy poco recoge de los nuevos preceptos. Resulta de ello que subsiste un procedimiento administrativo real, con

<sup>12</sup> Ibid. p.: AP-II-10.

<sup>13</sup> CAF-III, Sentencia del 18/04/2011, "BIOSYSTEMS SA C/ EN - M° SALUD - HOSPITAL POSADAS S/ CONTRATO ADMINISTRATIVO". Ver también: CSJN, 26/03/2009, "Ávila, Felix Esteban c/ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ art. 3° ley 24.043"; CSJN, 11/06/2003, "Exolgan S.A. c/ Administración General de Puertos s/proceso de conocimiento".

<sup>14</sup> Gordillo, Op cit., p.: AP-II-7.

reglas y principios que conocen y manejan los que se especializan por ejemplo en gestiones o trámites ante la administración pública, y un procedimiento administrativo legislado que en parte coincide con aquél y en parte no. Es como si fueran dos círculos parcialmente superpuestos; en cuanto ambos círculos se cortan, tenemos normas que son al propio tiempo legal círculos no tienen de contacto, cada uno tiene normas que son ajenas al otro. Hay así normas legales que no se cumplen y normas reales que no están en la ley.<sup>15</sup>

Y esto se ve, claramente, en las actuales condiciones de operatividad del derecho de petición, o mejor dicho, como lo llama la profesora Miriam Ivanega, aquí nos encontramos con la enfermedad que se procura tratar con tres remedios brillantemente explicitados en su obra. Dice la autora:

Se optó por identificar a este trabajo con el término "remedios". Y esto es así porque entendemos que las figuras analizadas tienen por objeto "producir un cambio favorable en las enfermedades" de la organización administrativa. Las enfermedades de la Administración, la trascienden y proyectan sus efectos fuera de ella, perjudicando a los particulares en el ejercicio de derechos y garantías. Por eso, los "remedios" aquí abordados, sólo constituyen paliativos para disminuir los efectos nefastos que producen las anomalías de la organización pública. Esto es así porque en realidad son instrumentos que atacan el síntoma (la mora) sin curar la enfermedad, es decir producen una cura parcial o relativa en relación al afectado directo: el ciudadano. En definitiva, sin dejar de valorar los mecanismos legales abordados, lo cierto es que el problema de la mora obedece a causas tan arraigadas y antiguas como la Administración misma. Y si bien ello ya conforma nuestra idiosincrasia, no podemos soslayar la progresiva degradación de las estructuras y de los mecanismos de gestión y control, que ponen en riesgo el cumplimiento de los fines estatales y que en lo particular, van tendiendo a que la mora administrativa de ser un síntoma pase a convertirse en una enfermedad crónica.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Gordillo, Op. Cit, ps.: AP-II-7 y 8.

<sup>16</sup> Ivanega, Miriam, Op cit.

De allí que la fenomenología expuesta evidencia un procedimiento administrativo de la *realidad* (el construido a partir del sigilo del funcionario *vis a vis* la cautela del peticionante, cara y ceca de una misma moneda, percibida como única opción eficaz para la realización de los derechos e intereses) y un procedimiento administrativo *legislado* cuyo único punto de coincidencia con aquel, en el tema bajo tratamiento, reside en la previsión normativa de la denegatoria ficta del silencio.

Se insiste entonces, la pervivencia de este instituto de la denegatoria ficta en el sistema legal y judicial nacional -solo posible por su aún inexplicable desconexión con la hermenéutica supranacional de los derechos humanos-, al validar la percepción, en nuestro universo, de los operadores jurídicos para quienes el acierto reside en el silencio y que éste solo se conjura mediante mecanismos persuasivos, los cuales van desde sutiles gestiones de intereses hasta brutales protestas sociales, minan la credibilidad de los tres “remedios” tradicionales y lamentablemente los degradan –las mas de las veces- al triste rol de los placebos<sup>17</sup>.

*17 Es que uno de los núcleos del problema que planteo finca en el incentivo negativo que comporta la pervivencia de la denegatoria ficta dentro del instituto del silencio por operar como válvula de escape de la obligación jurídica de resolver. Es decir, por ser una norma “irrazonablemente disvaliosa”. De nada vale reconocer el derecho fundamental a la buena administración ni especificar normativamente que el debido procedimiento adjetivo comprende la obligación de resolver, si luego el mismo ordenamiento tolera –mediante la denegatoria ficta- que no se resuelva. Siguiendo la lógica de Gordillo, claramente tenemos a la denegatoria ficta operando un umbral de indefensión que reduce a un marco de apartamiento constitucional, irrealidad y exceso al derecho a la resolución fundada. Explica el autor: “Los apartamientos constitucionales pueden revestir múltiples formas (...) pueden ser vacíos legislativos que implican inexistencia de medios adecuados de defensa del particular ante la administración. Sin embargo, pensamos que existe una preponderancia, dentro de los supuestos de normas existentes y formalmente vigentes que son inconstitucionales por irrazonablemente disvaliosas, en que tal inconstitucionalidad se presenta bajo la forma de exceso e irrealidad de la norma. En efecto, se abusa al crearla de lo que razonablemente puede ser el rol orientador y paradigmático o arquitectónico del derecho. Se plantea como norma de conducta no ya lo deseable y posible, sino meramente lo humanamente imposible e irrealizable, por tanto lo que sólo puede químicamente ser “deseable”, pero no del plano de las reales conductas humanas. Relataba Bielsa que un constitucionalista brasileño, al ser consultado sobre qué reformas propondría a la Constitución, propuso lo siguiente: “Artigo único: Tudo brasileiro fica obrigado a ter verghona”. Se resume allí, por una parte la irrealidad de querer todo llevarlo a una norma escrita, y por la otra, que la clave del buen funcionamiento de un sistema está no tanto en su texto como en los valores con los cuales los ciudadanos efectivamente se comporten, y que de nada vale, sin tales valores, cualquier esquema constitucional y cualquier aspiración que en el plasmemos” (Gordillo, Agustín,*

El autor aclara que se adscribe a la categoría de “remedios”, entendida desde la concepción de Dra. Ivanega y su calificación a los mecanismos de combate de la morosidad administrativa, por compartir con ella que las figuras del amparo por mora, silencio y queja debieran servir a la ratio de “*producir un cambio favorable en las enfermedades*” de la organización administrativa.

## 2. LA CUESTIONABLE TÉCNICA DE LA DENEGATORIA FICTA Y SUS INCENTIVOS NEGATIVOS.

Dicho todo lo anterior, el autor cree que el régimen jurídico del silencio administrativo, y especialmente el sistema de la denegatoria ficta, no se adecua a los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto por erigirse en un incentivo normativo negativo, que erosiona a la obligación jurídica de resolver contenida en el artículo primero, apartado f inciso e del régimen de procedimientos administrativos. Siendo así, se constituye en campo fértil para que se produzcan prácticas administrativas funestas, plagadas de ignominias y retardos –e inclusive muchas veces rayanas con la corrupción-, tales como los que la jerga denomina “*cajoneo*”.

Todo esto nos advierte de la consecuente inadecuación del régimen del silencio a los postulados de la tutela administrativa efectiva contenida en los artículos 8° y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el derecho al recurso efectivo contenido en el artículo 2do, apartado 3ro, inciso a, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, principalmente.

Señalo que ello es así dado que estas normas, supranacionales, recaban de los Estados el establecimiento de mecanismos e incentivos eficaces de resolución administrativa en tiempo real, como brevemente presentaremos.

Y, si de eficacia se trata, tenemos además una inadecuación marcada por la complejidad de la telaraña jurídica del silencio porque el régimen de combate contra la morosidad administrativa, prevista en el régimen de procedimientos administrativos, descarga sobre el particular toda

*“Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas” T. 6, 1ra. Ed., F.D.A., Bs. As. 2012, ps.: AP-II-3).*

la carga de demostrar el incumplimiento estatal –tal como minuciosamente expone Ivanega en su obra<sup>18</sup>–; puesto que, para conjurar al silencio, no solo debe aguardar plazo, pedir pronto despacho y aguardar un plazo suplementario, sino que, asimismo, debe accionar judicialmente en amparo por mora – más el deber de demostrar todos los recaudos que ameritan su procedencia - para obtener una orden judicial de pronto despacho la cual, a su vez, redimirá la mora al concederle un plazo suplementario a la administración para a lo sumo obtener un consabido acto administrativo de rechazo.

Entonces, por sus condiciones operativas, cuadra recrear los señalamientos del destacado profesor Guillermo Muñoz cuando enseñaba que el régimen jurídico de conjura al silencio tiene mucho de espejismo: sería solo una apariencia de garantía pues el Juez quien de por sí se encuentra sobrecargado de trabajo y, por ello, enfrenta severos condicionamientos para sentenciar en tiempo razonable, le va a exigir a la administración que cumpla algo que él tampoco puede cumplir. Es que, precisamente, ya hace más de veinte años atrás este destacado autor nos advertía de una realidad que hoy, lejos de haberse conjurado, luce como desbordante, al señalar:

(...) el número de causas contencioso administrativas viene creciendo a un ritmo vertiginoso, a un ritmo que supera las posibilidades materiales de los jueces de primera instancia cuyo atraso ya es serio. Dentro de este contexto las órdenes de pronto despacho resultan un contrasentido: el juez le ordena que la Administración haga lo que él no puede hacer. Este contrasentido crea una evanescente ilusión: quien acude a la justicia requiriendo esos mandamientos se asombra por la rapidez con que son despachados, pero cuando después vuelve a discutir el problema de fondo por las vías ordinarias se encuentra frente a otra realidad, frente a otra justicia. Entonces, comienza a comprender que resultó víctima de un espejismo, cuando no de una diabólica trampa; que el amparo por mora es apenas un atajo que conduce a un callejón sin salida.<sup>19</sup>

18 Ampliar en: Ivanega, Miriam, *Op. Cit.*

19 Muñoz, Guillermo. *Ob. Cit.*, ps 685 y 686, quien premonitoriamente remataba su aserto preanunciando una realidad que comenzamos a vivir pocos años después de la reforma constitucional de 1994: “Y si esto ocurre con la inactividad formal, no se qué podría pasar si se abren las compuertas del control a la inactividad material”.

Esta realidad, constituye un incentivo negativo, puesto que por sus resultados el propio sistema jurídico incentiva a no ocurrir al amparo por mora. Máxime que en el único caso para el que sería útil: para que la administración pague lo que debe, la interpretación de la ley lo prohíbe.

El espejismo se acentúa y el incentivo negativo a usarlo llega a su punto máximo en actos a dictarse en ejercicio de potestad discrecional: Precisamente, cuando necesitamos obtener un favor de la administración, tal como la obtención de un permiso o licencia u otra forma de delegación de cometidos económicos o la prórroga de una concesión vencida o la resolución de un procedimiento selectivo jamás se nos ocurriría ir en busca de alguno de los tres remedios.

Sabido es por todos nosotros que frente a tales supuestos los usos aconsejan “no molestar al magistrado para pedirle aquel consuelo que por nuestra impaciencia la administración no concedió”.

Entonces, insisto, todos sabemos que a nadie se le ocurriría jamás utilizar la vía del amparo por mora para aquellos casos en los que se encuentra el juego cuestiones vinculadas con el emprendimiento, el desarrollo o el mantenimiento de un destino o iniciativa empresaria del que dependa la suerte y fortuna de múltiples familias.

Con lo dicho se observa que en la real operatividad del régimen legal de petición y silencio administrativo están ausentes, o erosionados, los estándares de la Corte Interamericana: (i) de resolución expresa en tiempo razonable, (ii) de tramitación con diligencia y eficacia, (iii) de sencillez de trámite. Claramente el sistema legal vigente, seguramente muy útil y de avanzada 40 años atrás, hoy es inadecuado<sup>20</sup>.

20 Me resulta imposible evitar recrear la seductora evocación que el Profesor Guillermo Muñoz hiciera respecto de la semblanza abandonada de la ley proferida por Foucault: “Tan pronto como se la mira, dijo, el rostro de la ley se da media vuelta y entra en la sombra; en cuanto uno quiere oír sus palabras, sólo consigue oír un canto que no es otra cosa que la promesa de un canto futuro. Al igual que el de las sirenas, su fascinación no nace de su canto actual sino de lo que promete que será ese canto. Y lo que de ella escucho simplemente dice que el Derecho es algo más que un mero adorno de la pasión, del interés o del prejuicio” (Muñoz, Guillermo, “Régimen Jurídico del Amparo”, conferencia dictada en la Universidad Austral, en julio de 1996, publicada en Muñoz, Guillermo Andrés y Grecco. *Op Cit.* p 718).

### 2.1. Inconveniencias de trasladar a la sede judicial la exigibilidad de la obligación de resolver en sede administrativa

Claramente, en el régimen vigente, la obligación de resolver para la administración, en concreto, recién será exigible con el dictado de la orden judicial de pronto despacho en el marco de la acción judicial de amparo por mora. Ello fue un avance trascendental cuarenta años atrás. Hoy ya no lo es dada la exponencial ampliación de la tutela judicial operada a partir de la reconfiguración del plexo constitucional de 1994. Se agrega entonces este componente, que, hoy a diferencia de ayer, nos enfrenta a la inadecuación del sistema: la sobreacumulación de causas en el poder judicial que exige de parte de sus integrantes un esfuerzo enorme para atenderlas, ya no en plazo real porque eso es casi imposible. Los justiciables nos contentamos con que tan solo se nos resuelva<sup>21</sup>.

Ya no pedimos del juez un plazo oportuno, eficaz, porque sabemos que humanamente ellos están desbordados; hecho notorio también justificante del progresivo desarrollo de mecanismos alternativos de solución de controversias. Este dato de la realidad viene – como explicaba Muñoz bastante tiempo atrás– a reducir a la telaraña jurídica del silencio, en solo un espejismo: se le pedirá al juez que le ordene a la administración algo que ni ella ni él pueden cumplir. Todo parece indicar que la solución de fondo al problema de la inactividad de la Administración no puede ser alcanzada a través del control judicial porque el funcionamiento de la justicia no es mucho mejor que el de la Administración. Los derechos consagrados en las nuevas constituciones concurren a profundizar el abismo existente entre las prestaciones prometidas y las efectivamente acordadas<sup>22</sup>.

21 Lo que no dije es que los justiciables somos igualmente responsables por este desasosiego. También aquí el luminoso pensamiento omnipresente de Muñoz quien, siguiendo a Satta, decía: "la crisis del proceso es la crisis de los jueces y de los abogados. Unos y otros han contribuido, por razones muy distintas, a crear este complejo tejido de trámites contradictorios que distancian al proceso de los fines que está llamado a cumplir, que lo muestran como una trágica caricatura de lo que debería ser". Lapidario. Lo peor es que la admonición de este gran juez y Maestro luce real. Y para colmo, actual. (Muñoz, Guillermo. Op cit. p. 560).

22 Ibid. p. 686. Y agregaba Muñoz: "Es que, el derecho tiene sus límites. Si bien puede ser un instrumento apto para corregir las ocasionales omisiones de una Administración eficiente, fracasa cuando se le pide que, en un acto de singular taumaturgia, transforme una Administración estructuralmente inepta en otra diligente y eficaz. Después de todo, las exigencias sociales no se satisfacen con fórmulas jurídicas, pues se trata de

### 2.2. Aproximaciones a la crisis de la actual formulación del silencio administrativo

Por todo lo anterior, en opinión del autor, hay una crisis endógena y exógena del silencio.

La primera, interna, porque las condiciones de operatividad ya no son las mismas que 40 años atrás por la ampliación exponencial de las situaciones jurídicas administrativas que merecen –por un lado– cobertura y pronunciamiento expreso administrativo y –por el otro– que recaban de una tutela judicial que ya dejo de ser limitada al dogma revisor y fue llamada a atender situaciones vinculadas con el reestablecimiento y reconocimiento de derechos, tanto individuales como colectivos<sup>23</sup>. Todo esto, al determinar deficitarias condiciones de operatividad del sistema lo tornan ineficaz.

La segunda, externa, por el incentivo negativo que comporta la pervivencia de esta telaraña jurídica que dista de ser un sistema sencillo, para atender situaciones antes no justiciables por el orden administrativo.

Adviértase que hoy, por conducto de la especificación de derechos fundamentales y consecuente reordenamiento de potestades estatales operados por la reforma constitucional de 1994, la administración se encuentra jurídicamente obligada a atender –con o sin acto administrativo– cuestiones de alta sensibilidad económica y social que ya han prefigurado los contornos de un verdadero derecho público social, situación ésta que antes no era tan clara<sup>24</sup>.

una realidad "rabiosamente política y social".

23 Mucho se ha escrito al respecto desde variadas perspectivas, inferencias y sobre las diferentes proyecciones que provoca la necesidad de constante reconfiguración y cambio de las instituciones jurídico administrativas para afrontar la nueva realidad. Así, desde el célebre "La Crisis del Estado" del Ilustre Profesor Italiano Sabino Cassese traducido al español, pasando por sus trabajos: "Oltre lo Stato", Laterza, 2006 y por "The rise of the Administrative State in Europe", Milano, Giuffrè, 2010, especialmente su puntos 7° "The main features of the classical configurations" y 8° "Continuity and change", hasta su reciente y magistral obra "El Derecho Global, Justicia y Democracia más allá del Estado", Sevilla, Global Law Press, 2010 y en nuestro país la obra de Agustín Gordillo, especialmente los Capítulos II a II del T. I de su "Tratado de Derecho Administrativo y Obras selectas", hasta la reciente obra VVAA, "Estudios jurídicos sobre Administración Pública", Fernández Ruiz, Coordinador, U.N.A.M., México, 2012 y el "Curso de Derecho Administrativo" del Profesor Carlos Balbín, Ts. I y II, Bs As, La Ley 2007.

24 A modo de homenaje perpetuo me remito al pensamiento que mi entrañable Maestro y amigo Germán Bidart Campos proyectó en su obra y, por eso, con él, digo: "En la actualidad, la doctrina constitucional acude mucho a la

En este contexto, el viejo sistema no ofrece soluciones frente a la novedad plasmada en el nuevo plexo constitucional. Por el contrario, solo es apto para desdibujar la obligación estatal de atender situaciones de alta vulnerabilidad social que opera desde las rémoras de otro derecho administrativo, pasado, restringido a derechos subjetivos e intereses solo económicos<sup>25</sup>.

*denominación de constitución económica para referirse a las normas que la constitución contiene en la materia (...) Guste o no aquella denominación, lo cierto es que el orden social y económico del estado ya no es, hoy, algo "extraconstitucional", sino una realidad a la que alcanzan las valoraciones constitucionales. Y cuando se habla de un estado democrático, o de un estado social y democrático de derecho, es imposible ignorar o menospreciar todo el repertorio de pautas que se enderezan a prever el modo como la presencia de ese mismo estado se enclava y se compatibiliza en la libertad (de trabajar, de industria, de comercio, de empresa, de contratar, etc.), en el mercado, en la competencia, y en los derechos sociales. Áreas tan sensibles no pueden manejarse con un criterio exclusivamente económico (...) Las consecuencias que dimanar de admitir que la constitución económica –o socioeconómica– se inserta en "el derecho de la constitución" y se juridiza formalmente, son múltiples. Así, es menester que todo lo que antes pudo considerarse íntegramente emplazado en relaciones jurídicas privadas se tenga ahora como propio parcialmente del derecho público; por otro lado, conviene convencerse de que la etapa del clásico liberalismo y de su constitucionalismo ya agotó su ciclo, pertenece al pasado, y demanda el complemento del constitucionalismo social; asimismo los cambios que sobrevienen a escala mundial (...) exigen encuadrarse en el marco del estado social (...) Nuestro empeño en esbozar este lineamiento de la constitución socioeconómica al hilo de la reforma de 1994 ha procurado mostrar con la mayor nitidez posible cuál es la orientación imperativa que descubrimos en el derecho de la constitución (...) Los poderes públicos y los particulares no pueden ser reacios, porque la constitución los obliga. Nos obliga a todos. (...) La constitución es como un laboratorio del que deben salir todos los productos que el poder tiene que suministrar a la sociedad, así como los que la propia sociedad elabora, también los que pertenecen al orbe de la economía y las finanzas. Con la reforma de 1994 ese laboratorio ha recibido pautas específicas al perfilar un estado social y democrático de derecho (...) el poder económico no puede independizarse de su subordinación a la constitución (...) La constitución que nos rige (...) diagrama una constitución económica democrática en un estado social y democrático de derecho". BIDART CAMPOS, Germán, "El constitucionalismo social (Esbozo del modelo socioeconómico de la constitución reformada en 1994)", en VVAA – Coordinador: Germán Bidart Campos, "Economía, Constitución, y Derechos Sociales", Bs. As., EDIAR, 1997, ps.: 192, 193, 195 a 197).*

<sup>25</sup> El pensar a cerca de la capacidad administrativa real del Estado de afrontar la progresiva expansión de tales núcleos prestacionales desde una estructura que, en su cultura de sigilo, sociológica y operacionalmente permanece con sus valoraciones inalteradas, me reconduce nuevamente al pensamiento crítico de Muñoz, quien más de veinte años atrás profería ésta admonición: "A veces temo que, de cara a esa inexorable realidad cotidiana, mi entusiasmo por esas vías procesales corra el riesgo de trocarse en quimera, pues a pesar de que existen y son utilizadas; a pesar de que vistas en su conjunto las soluciones creadas por nuestro ordenamiento se asemejan al sistema instaurado por la ley de la jurisdicción contencioso administrativa alemana de 1960, seguimos padeciendo cotidianamente, las consecuencias de una Administración dolorosamente ineficaz" (BIDART CAMPOS, Op Cit, p. 686).

Hoy, además, la masividad, el desarrollo de las tecnologías de la información (IT, por su siglas en inglés) aplicable a la gestión administrativa<sup>26</sup>, unido a la progresiva reconversión de la programaticidad constitucional en operatividad humanitaria con la subsecuente reconfiguración de cláusulas programáticas en obligaciones jurídicas y judicialmente exigibles determina que el sistema deba simplificarse y, consecuentemente, reflejarse en la modernización de las normas de procedimientos administrativos, las cuales, incluso debieran orientarse a su democratización en términos de lenguaje para satisfacer estándares humanitarios; deba ganar sencillez y eliminar de una vez por todas cualquier resquicio que le evite a la administración pronunciarse; máxime porque –insisto– los enormes progresos tecnológicos ya aplicados a la administración –la actual gestión informática de la administración tributaria argentina es un excelente ejemplo de ello– lo hacen certeramente posible. Sin embargo,

<sup>26</sup> Adscribo a la posición del gran maestro argentino Agustín Gordillo para quien la modernización de la administración pública pasa hoy por la imperiosa necesidad de incorporar en ella las tecnologías de la información las cuales primero tienen que ser internalizadas en nosotros sus operadores cotidianos, lo cual en sí es todo un desafío. Explica que el tema es lo que el llama "tarea imposible, no porque sea imposible modernizar la administración pública a través de las tecnologías de la información, sino porque es imposible encarar el tema sin el aporte simultáneo de abogados e ingenieros en sistemas, trabajando en equipo mucho tiempo (...) el primer problema que se presenta es poder llevar a cabo este dialogo interdisciplinario que resulta indispensable para la mutua comprensión y el logro eventual del objetivo común. No podemos pedirle al ingeniero en sistemas que aprenda nuestro vocabulario, pero sí podemos aproximarnos a entender alguna parte del suyo, para poder formular las preguntas y los cuestionamientos o requerimientos en forma mutuamente comprensible (...) La administración pública, con excepción de la tributaria y alguna otra que puedo ignorar por su mayor especialidad (imagino trámites aduaneros de importación y exportación, operación de servicios públicos controlados por la administración, etc.) todavía está en sus comienzos (...) Propongo que la administración pública establezca organismos imparciales e independientes para resolver colegiadamente el aspecto técnico, tanto en software como en hardware y desde luego jurídicamente, de todo el inevitable proceso de digitalización de la actividad del Estado y las tecnologías de la información en general (...) La administración y los abogados deberemos dejar de confiar en los expedientes físicos de papel como principal soporte probatorio y documental, y pasar al soporte, foliatura y cuerpos digitales. Los expedientes físicos son convenientes por un tiempo, pero luego están destinados a desaparecer físicamente. La administración ya no los tiene siquiera cuando pasan diez o quince años, y no está en condiciones de defender un juicio internacional o arbitral con documentación antigua que no conoce ni puede encontrarla. De ahora en más deberá tener su propia cloud computing para los expedientes, si no confía en la cloud computing privada del mundo contemporáneo". Ampliar en: Gordillo, Agustín, "IT y la modernización de la administración pública", en VVAA "Estudios jurídicos sobre la Administración Pública", Jorge Fernández Ruiz – Coordinador, UNAM – Benemerita Universidad Autónoma de Puebla, México 2012, ps. 1-11.

resulta claro que nos encontramos bastante lejos de ello<sup>27</sup>.

Entonces la crisis exógena o externa se determina por la inadecuación del viejo régimen de la petición y silencio a la nueva realidad y plexo constitucional, llamado a servir hoy en el marco de los nuevos paradigmas del derecho público<sup>28</sup>, tan fuertemente atravesados por la interpretación “evolutiva y humanitaria” de los derechos humanos<sup>29</sup>.

27 No es nuevo el divorcio entre adelantos tecnológicos y procedimiento administrativo. Ya lo marcaba Muñoz 20 años atrás. Solo que ahora es más marcado porque la brecha entre progresiva ineficacia en la gestión de los tramites proveniente de la sobreacumulación de trabajo y vertiginosos adelantos de IT (tecnologías de información) se encuentra muy acentuada en la actualidad. Me retrotraigo pues a los sus admonitorios señalamientos: “Parece evidente que vivimos, unos como protagonistas, otros como observadores, algunos como pasajeros, en un mundo tan complejo como contradictorio. Sometidos a la presión feroz de un progreso tecnológico que nos desborda, la euforia por esas conquistas apenas disimula el lacerante desconcierto que nos corroe (...). Es una época extraordinaria la nuestra. Todo parece hoy cuestionado: las relaciones con el poder, con la autoridad, las economías, los sistemas políticos. Y en medio de esas paradójales situaciones conviven simultáneamente los cometidos prestacionales del Estado y la inercia de la Administración; la motorización normativa y la dimisión del legislador” (Muñoz, Guillermo, “Inmunidad del poder: La inactividad administrativa”, Ob. cit., p. 685). Al respecto, ver también Gordillo, Agustín, Ob. cit., especialmente: Cap. II: “Pasado, presente y futuro en el Derecho Administrativo”; Cap. III: “Bases políticas, supra constitucionales y sociales del derecho administrativo”; Cap. IV: “Condicionantes económicos y financieros del derecho administrativo. Crisis y cambio”.

28 Nos recordaba Muñoz que “el proceso contencioso administrativo no es una institución ácrona, integrada por técnicas inmutables. En su conformación gravitan condicionamientos históricos e ideológicos. Nacido para garantizar los derechos de los individuos frente a la actividad ilegítima de la Administración, los cauces procesales a través de los cuales se concreta fueron diseñados de cara a esa finalidad. Pero ocurre que las bases políticas y sociales sobre las cuales el proceso así configurado se apoyaba, sufrieron formidables cambios. Es que cada invento, cada ciencia, tiene un cierto aire de época. Y como los rasgos fundamentales del Derecho Administrativo se configuraron en el siglo pasado, hoy sigue arrastrando el peso de su concepción originaria: la defensa de los derechos individuales frente a las actuaciones administrativas” (Muñoz, Guillermo. Op. cit, ps.: 676-677).

29 Sirva esta afirmación de merecido homenaje a nuestro querido Profesor Jorge Luis Salomoni -siempre recordado con afecto- quien, siguiendo el pensamiento de Pedro Nikken, resaltaba la importancia del art. 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos por contener las normas de interpretación a que se debe sujetar el pacto y reconocer las pautas hermenéuticas evolutivas de los tratados de derechos humanos, al prescribir que ninguna de las disposiciones de la Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir otros derechos y garantías inherentes a la dignidad de la persona humana o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, todo lo cual posibilita incorporar dentro de los tipos jurídicos del pacto a los nuevos derechos y garantías que se vayan incorporando en la cultura jurídica situada. De allí que siguiendo a Nikken afirmaba que “la aplicación de estos principios abre el campo para una interpretación evolutiva que tiene en cuenta la dinámica de la

### 3. Derechos humanos y procedimiento administrativo.

Sentado lo anterior, encuentro necesario remarcar la aplicabilidad directa de las normas e interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos al ámbito del procedimiento administrativo<sup>30</sup>: La regla del debido proceso, en los términos de la Convención, se extiende a cualquier cauce formal y procedimental de actuación estatal operando como punto de partida del “control de convencionalidad” de la administración, interrelacionado al “derecho a las garantías”, al orientarse a reconfigurar los institutos basales del procedimiento administrativo de cara a su necesaria armonización con el orden público superior de los derechos humanos, todo lo cual no debiera ser otra cosa que la búsqueda de la aplicación armónica del derecho vigente<sup>31</sup>. Búsqueda que, por lo demás, lleva en nuestro derecho más de dos décadas<sup>32</sup> y recién dentro del último lustro pareciera haber comenzado a cristalizar algunos

conducta social y de la apreciación de los valores protegidos por las convenciones”. Luego, la interpretación humanitaria, siguiendo a Nikken, la encuentra en el art. 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que sienta la regla general de interpretación de tales instrumentos internacionales al establecer que: “Un Tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”. Es decir, tal como enseñaba Salomoni, “que en el caso de los tratados sobre derechos humanos, deberá estarse siempre por la plena vigencia y protección de tales derechos y por supuesto, por la ampliación progresiva de los mismos” (Salomoni, Jorge Luis, “Teoría General de los Servicios Públicos, Bs. As., Ad-Hoc, 1999, ps.:453 a 455).

30 Problemática que motivó a la Fundación Konrad Adenauer a realizar un Workshop en Derechos Humanos, del que tuve el honor de participar junto con otros Colegas, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires el 08 de mayo de 2012, denominado: “Estrategias para la implementación del sistema interamericano de derechos humanos por los operadores jurídicos”. En dicha oportunidad se discutieron los borradores del proyecto de comentario a los artículos 8º y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo documento de trabajo y sentencias allí tratadas constituyen base del análisis que seguidamente se realiza.

31 Me remito a lo dicho en: Damsky, Isaac Augusto, “La internacionalización del ordenamiento jurídico argentino a través del sistema interamericano de derechos humanos”, en VVAA, “Diritti Interni, Diritto Comunitario e Principi Sovranazionali, Profili Amministrativistici”, a cura de Vera Parisio, Milano, Giuffrè Editore, 2009, ps.: 151-177.

32 Corono mi recuerdo al Profesor Salomoni recreando su trabajo inédito de 1988 –que tantas veces mencionaba- en coautoría con las Profesoras Ana María Bezzi y Ernestina Frasccheri, titulado: “La Convención Americana de los Derechos Humanos y la Legitimación Procesal en el Contencioso Administrativo”, por él citado en la nota 59 de la página 454 de su “Teoría General de los Servicios Públicos” (ob. cit., Bs As, Ad Hoc, 1999). Cuadra también remitir a: VVAA, Gordillo, Agustín –Coordinador- “Derechos Humanos”, 1ª edición, Buenos Aires, FDA, 1990.

de sus ratios, merced a los esfuerzos de la judicatura y la doctrina especializada<sup>33</sup>.

### 3.1. Internalización de los derechos humanos en la cotidianeidad administrativa. Superación de las dificultades.

Es un dato de la realidad que aún no se han logrado condiciones adecuadas y plenas de operatividad, *ad-intra* administración, de los estándares de la Convención Americana de Derechos Humanos –especialmente los relativos al debido proceso y el “derecho a las garantías” específicamente consagrado en las cláusulas 8° y 25<sup>34</sup>.

Los derechos humanos aún no se han integrado plenamente a la “cultura de la administración”, la praxis administrativa dista de encontrarse familiarizada con la nueva racionalidad puesto que aún no ha sido internalizada como “buena” por sus operadores, para quienes la operatividad y sistematicidad de los derechos humanos fungiría en un estrato tan superior que, por tal motivo, resultaría --aún hoy- absolutamente ajenas a la cotidianeidad de los “trámites” administrativos. En cuyo ámbito, el reglamento, frecuentemente

escindido de sus bases legales y constitucionales -sus “instructivos”, sus “aplicativos” y hasta los modelos estandarizados de informes, dictámenes, actos y contestaciones de demandas judiciales en lo contencioso administrativo-, resulta soberano y deviene como único instrumento dotado de auténtica operatividad en el seno de la oficina pública.

En este escenario, los derechos humanos en la cotidianeidad administrativa son aún incomprendidos pues su utilidad y herramientas de aplicabilidad concreta en la administración, todavía no son objeto de adecuada concientización y capacitación “*in situ*”. El cuadro se agrava por la ancestral pervivencia de un más que significativo cúmulo normativo y reglamentario ciertamente vetusto. Todo ello configura una situación de “ajenidad”: Al operador le resultan absolutamente ajenos tanto los específicos usos del lenguaje, en materia de derechos humanos, cuanto las categorías, estándares, reglas y procedimientos mediante los cuales debiera operar el sistema. A casi 20 años de la reforma constitucional, la internalización de los Derechos Humanos en la cotidianeidad administrativa, sigue siendo una tarea pendiente.

33 Ver: Ver: Pinto, Mónica, “Temas de Derechos Humanos”, Bs. As., Editores del Puerto, 2009 especialmente su Cap. V “Aplicación en los ámbitos internos” y VVAA, Albanese, Susana -Coordinadora- “El Control de Convencionalidad”, Bs. As., EDIAR, 2008, en especial los capítulos siguientes: Albanese, Susana, “La internacionalización del derecho constitucional y la constitucionalización del derecho internacional” (ps.: 13 a 47) y Flax, Gregorio, “El control de convencionalidad en el procedimiento administrativo” (ps.: 47 a 63). Específicamente, reconocía el autor en 2008 que “No obstante encontrarse en un todo de acuerdo la doctrina, la jurisprudencia y las diversas legislaciones americanas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debió [en 2007] fijar posiciones sobre la aplicabilidad de las garantías del debido proceso en el ámbito del procedimiento administrativo, estableciendo la obligación de éstos de contar con reglas claras en cuanto al accionar de los agentes administrativos y políticos a fin de evitar márgenes de discrecionalidad que puedan fomentar prácticas arbitrarias y discriminatorias. Asimismo, fijó estándares a ser aplicados en el procedimiento administrativo tales como el derecho a una revisión judicial amplia y suficiente, la aplicación del plazo razonable en las decisiones administrativas, la publicidad del actuar de la administración y a contar con asistencia legal” y remata su trabajo el Profesor Gregorio Flax señalando que “todo funcionario público, sea éste de carrera o político, debe adecuar su accionar tanto a lo establecido en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, como a las sentencias de la Corte IDH y a las recomendaciones de la CIDH so pena de hacer caer al Estado en responsabilidad internacional por violación de las mismas” (Flax, Gregorio, *Op. cit.*, ps.: 48, 62).

34 Situación que fue discutida en el Workshop “Estrategias para la implementación del sistema interamericano de derechos humanos por los operadores jurídicos”, organizado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires el 8 de mayo de 2012 junto con la Fundación Konrad Adenauer.

#### 3.1.1. Quid de la aplicación al procedimiento administrativo de los estándares establecidos por la corte interamericana respecto a los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial.

En primer lugar, es central tomar en especial consideración que tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos enfatizaron en que las llamadas “*debidas garantías*” (que conforman el “*derecho a las garantías*” generales contempladas en el artículo 8 de la convención) se aplican a “*toda materia que concierna a la determinación de los derechos y obligaciones inclusive en el campo de las administraciones públicas y por ende en este tipo de materias el individuo tiene derecho al debido proceso que se aplica en materia penal*”<sup>35</sup>.

35 Corte IDH, (Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b. Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, parr. 28). Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37.

De manera que,

(...) cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública incluida la autoridad administrativa, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas<sup>36</sup>.

Y de acuerdo con la Corte IDH el derecho a ser oído comprende dos ámbitos, el formal y el material. El ámbito formal o procesal del derecho implica

(...) asegurar el acceso al órgano competente para que determine el derecho que se reclama en apego a las debidas garantías procesales”. Por su parte, el ámbito material del derecho a ser oído supone “que el estado garantice que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido”, enfatizando así la obligación expresa de expedirse, ya que para la Corte “esto último no significa que siempre deba ser acogido sino que se deba garantizar su capacidad para producir el resultado para el que fue concebido”<sup>37</sup>.

Pues bien, recreados estos estándares corresponde adentrarse a sus especificaciones en el marco de los criterios sentados por la Corte Interamericana.

36 Corte IDH, (*Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas*). Sentencia del 1° de julio de 2011. *Caso Chocrón – Chocrón Vs. Venezuela*, párrafo 115. Corte IDH, “*Barbani Duarte y otros Vs. URUGUAY*”, Sentencia de 13 de octubre de 2011, párrafos 118, 119.

37 Corte IDH, “*Barbani Duarte*”, *Op cit.*, párrafos: 121, 122. El análisis de este caso es de importancia en nuestra especialidad por su especial proyección en el ámbito del procedimiento administrativo y el proceso contencioso administrativo, especialmente los alcances de la garantía del debido proceso. La Corte declaró a Uruguay responsable internacionalmente por haber violado: a) el ámbito material del derecho a ser oído de 539 personas que interpusieron peticiones ante el Banco Central para la determinación de los derechos otorgados a través del artículo 31 de la Ley 17.613, debido a que dicho órgano realizó un examen incompleto del fondo de las peticiones de manera que el procedimiento administrativo especial a cargo de dicho banco resultó inefectivo; b) el derecho a un tratamiento sin discriminación, en relación con el derecho a la garantía procesal de una debida motivación, en perjuicio de Alicia Barbani Duarte y Jorge Marenales, respecto de sus peticiones ante el Banco Central, y c) el derecho a la protección judicial en perjuicio de doce personas en relación con las acciones de nulidad que interpusieron ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, debido a que ese tribunal incurrió en un examen incompleto de tales acciones.

### 3.2. El derecho al plazo razonable. La obligación estatal de obrar de forma diligente

Presentado lo anterior y reconocida la inexcusable obligación de expedirse como correlato del derecho a ser oído, en múltiples oportunidades la Corte IDH reconoció que ese derecho a la decisión solo se cumple si el pronunciamiento se dicta “en plazo razonable”<sup>38</sup>, rematando con que “una demora prolongada puede llegar a constituir por si misma una violación de las garantías” y, especificándose en la Sentencia del caso Torres Millacura, que además del plazo razonable se exige al órgano estatal obrar de “forma diligente”<sup>39</sup>. Esto es de capital importancia pues, para la Corte IDH, no solo el órgano estatal tiene, primero, inexcusable obligación de expedirse siempre sino que, además, tiene la obligación de pronunciarse dentro de plazo

38 Corte IDH, “*Suárez Rosero Vs. Ecuador*, Sentencia del 12 de noviembre de 1997, párrafo 73; “*Heliodoro Portugal Vs. Panamá*”, Sentencia de 12 de agosto de 2008, párrafo 148, “*Salvador Chiriboga Vs. Ecuador-Excepción preliminar*”, Sentencia de 06 de mayo de 2008, párrafo 59.

39 Corte IDH, “*Hilaire, Constantine y Benjamín y otros Vs. Trinidad y Tobago*”, Sentencia de 21 de junio de 2002, párrafo 145; “*López Alvarez Vs. Honduras*”, Sentencia de 1 de febrero de 2006, párrafo 128; “*Torres Millacura Vs. Argentina*”, Sentencia de 26 de noviembre de 2011, párrafo 116. Me siento en la obligación moral de recrear brevemente sus hechos determinantes por exteriorizar prácticas de violencia de fuerzas de seguridad provinciales y encubrimiento en la investigación en el período reciente: El 18 de abril de 2010 la Comisión Interamericana demandó a nuestro país por la detención arbitraria, tortura y desaparición forzada de Iván Eladio Torres Millacura y la posterior falta de debida diligencia en la investigación de los hechos, así como la denegación de justicia en perjuicio de sus familiares. El Tribunal consideró que el Estado admitió que el 26 de septiembre de 2003 el señor Torres Millacura fue detenido por policías de Comodoro Rivadavia y trasladado a la Comisaría Seccional Primera de esa ciudad. Esta detención no fue registrada en el parte diario policial correspondiente. Posteriormente, en el mismo mes de septiembre de 2003 el señor Torres Millacura fue detenido por policías de Comodoro Rivadavia y llevado al lugar conocido como “Km. 8”, en el cual fue despojado de su ropa y zapatos, y golpeado, luego de lo cual los mencionados policías le advirtieron que debía correr para salvar su vida, y procedieron a dispararle mientras éste se tiraba a los matorrales para refugiarse de los balazos. Finalmente, el 2 de octubre de 2003 fue detenido en una plaza pública y luego fue visto en la Comisaría Seccional Primera de Comodoro Rivadavia, lugar en donde, según dos testigos, fue agredido por varios policías. Desde esta fecha el paradero del señor Torres Millacura es desconocido (cfr. párrs. 65-67, 87). En concreto, nuestro país reconoció que “las investigaciones impulsadas por la rama judicial del Estado mostraron indicios de manipulación en la recaudación de la prueba, obstrucción de justicia y retardo procesal” (párr. 110) por lo cual el Tribunal concluyó que tanto la investigación no fue llevada a cabo de forma diligente y dentro de un plazo razonable, motivo por el cual se resolvió que el Estado violó los derechos establecidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana (cfr. párrafo 139).

razonable. Además, a partir de esta Sentencia – paradójicamente dictada contra nuestro país-, se termina de asentar un tercer requisito: La obligación procesal del Estado, insisto, de obrar de “*forma diligente*”.

Sin dudas, estos tres estándares concurren a reconfigurar al instituto del silencio y su denegatoria ficta cuyas bases de legitimidad, a las claras, ya se encuentran erosionadas. El estándar procedimiento o forma diligente, debiera afianzar la regla de certeza respecto de su duración; al evitar que la técnica de la denegatoria ficta siga operando como un modo de permitir continuar el procedimiento indefinidamente –obrar en absoluto diligente- en lugar de concluir los trámites<sup>40</sup>.

### 3.2.1. Estándares de valoración de la obligación estatal de expedirse dentro de plazo razonable

La Corte IDH, además de los reconocimientos anteriores, estableció los siguientes estándares generales y especiales de valoración de la obligación de expedirse dentro de “plazo razonable” para cada caso concreto, en estos términos:

En primer lugar, en cuanto al estándar general, siguiendo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Guichon v. France*, la Corte estableció que la razonabilidad del plazo se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento que se desarrolla hasta que se dicta resolución definitiva y firme en el asunto con el cual se agota la vía<sup>41</sup>.

En segundo término, respecto de los estándares especiales, tomando como referencia la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Motta y Ruiz Mateos Vs. Spain*, la Corte IDH dijo que “*en la determinación de la razonabilidad del plazo en la que se desarrolla un proceso, se deben considerar cuatro elementos: 1º) la complejidad del asunto; 2º) la actividad procesal o procedimental del interesado – su impulso; 3º)*

*la conducta de las autoridades; 4º) la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo*”<sup>42</sup>. Veamos cada uno de los cuatro estándares especiales.

Primero, en cuanto a la complejidad del asunto la Corte IDH se refirió a “*la extensión de las investigaciones y la amplitud de las pruebas*”, “*el número importante de incidentes e instancias*”<sup>43</sup> “*si el asunto comprende debates técnicos complejos*”<sup>44</sup>.

Segundo, respecto a la actividad procesal del interesado, la CIDH dijo que “*se deben evaluar los comportamientos que por acción u omisión incidieron en la prolongación de la actuación*” enfatizando que “*si la conducta procesal del propio interesado ha contribuido en algún grado a prolongar indebidamente la duración difícilmente se configura en cabeza del Estado una violación de la norma sobre el plazo razonable*”<sup>45</sup>. La Corte IDH procura sentar pautas para determinar si el interesado entorpeció la tramitación o si hubo desinterés.

Tercero, respecto a la conducta de las autoridades “*se evalúan los comportamientos que por acción u omisión inciden en la prolongación de la actuación*”<sup>46</sup>, “*(...) así como todos aquellos procesos o procedimientos no judiciales que de alguna manera inciden en la causa y que pueden dejar entrever el comportamiento de las autoridades públicas*”<sup>47</sup>.

Cuarto, en lo concerniente a la afectación generada por la duración del proceso en la situación de la persona involucrada la Corte IDH señaló que se requiere determinar en el caso

40 Ver Gordillo, Agustín, *Op cit.* p.: VIII-39, punto 14.2. “El premio de los que vigilan”.

41 Corte IDH, “*Suarez Rosero*” *Op cit.*, párrafo 71; *Bayarri Vs. República Argentina*, Sentencia del 30 de octubre de 2008 párrafo 105, “*Valle Jaramillo Vs. Colombia*” Sentencia de 27 de noviembre de 2008, párrafo 154, “*Heliodoro Portugal*”, cit., párrafo 148.

42 Corte IDH “*Suarez Rosero*” *Op cit.*, párrafo 72, “*Genie Lacayo Vs. Nicaragua*”, Sentencia del 29 de enero de 1997, párrafo 77. El último elemento fue incluido en 2008 en el caso “*Valle Jaramillo Vs. Colombia*”.

43 Corte IDH “*Genie Lacayo Vs. Nicaragua*”, *Op. cit.*, párrafo 78.

44 *López Mendoza Vs. Venezuela*, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, párrafos 163 y 176.

45 Corte IDH, “*Cantos Vs. Argentina*”, Sentencia de 28 de noviembre de 2002, párrafo 57, citando la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos *Guichon v. France*, *Stoidis v. Greece* y *Glaser v. the United Kingdom*. Así, la Corte evaluó si el interesado entorpeció o no la tramitación o si hubo desinterés de su parte, si se limitó a interponer los medios de impugnación reconocidos por la legislación del país, entre otros.

46 Corte IDH, “*Cantos Vs. Argentina*”, *Op. cit.*, párrafo 57.

47 Corte IDH, “*Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*”, Sentencia de 7 de junio de 2003, párrafo 131.

concreto “si el paso del tiempo incidió de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve” para lo cual es central “tomar en consideración la materia objeto de la controversia”<sup>48</sup>.

No obstante, la Corte IDH se encargó de enfatizar que todo lo anterior se modula por intermedio de la valoración de “las circunstancias particulares”<sup>49</sup>. Ello implica que, siempre, por sobre los cuatro estándares especiales: “El deber del Estado de satisfacer plenamente los requerimientos de justicia prevalece sobre la garantía del plazo razonable”<sup>50</sup>, todo lo cual debe encontrarse debidamente ponderado y motivado.

Lo interesante es la inversión de la carga probatoria del estándar anterior porque la Corte IDH ha establecido que “siempre corresponde al estado demostrar las razones por las cuales un proceso o conjunto de procesos han tomado un período determinado que exceda los límites del plazo razonable” de suerte que si no lo demuestra la Corte IDH “tiene amplias atribuciones para hacer su propia estimación”<sup>51</sup>.

Este señalamiento reviste importancia porque traduce una verdadera finalidad tuitiva que, seguramente, operará subsecuentes reconfiguraciones en los órdenes internos ya que tal criterio no se verifica en los ordenamientos de procedimientos administrativos. Ello es así porque el criterio sentado por la Corte invierte la orientación general de las leyes de procedimientos administrativos y su subsecuente interpretación jurisprudencial que, inscribiéndose mayoritariamente dentro de ratios restrictivas, hace cargar –las mas de las veces- al particular con la carga de demostrar, por caso, el exacto incumplimiento de la administración, la existencia

de la norma exacta que se reputa inobservada. Además la verificación de demora administrativa y el perjuicio que concretamente ello irroge al particular, etc.

### 3.2.2. La obligación de pronunciarse y su vinculación con el derecho a la decisión motivada

A mayor abundamiento, cabe agregar que la extensión brindada por la Corte IDH al derecho a la decisión motivada también impacta sobre el silencio y, especialmente, sobre su denegatoria tácita, pues su finalidad democratizadora concurre a erosionar la escasa legitimidad del silencio y su denegatoria tácita. Así, la Corte exige que toda decisión –además de dictada dentro de plazo razonable y como resultado de un obrar diligente- sea debidamente motivada pues: “La motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión de manera que otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática”<sup>52</sup>. Claramente: Autoridad que en una sociedad democrática produce decisiones motivadas; estructuras dictatoriales se expresan mediante arbitrariedad, sigilo, silencio, denegatoria tácita, es igual a decir que el Estado no necesita pronunciarse, simplemente porque no necesita ni exteriorizar su decisión para imponer su voluntad.

Adviértase que en la misma línea de lo resuelto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Hadjianastassiou v. Greece*, la Corte IDH señaló que “las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias”<sup>53</sup> ya que la motivación demuestra a las partes que éstas han sido “oídas, que sus alegatos han sido tomados en cuenta y que el conjunto de pruebas ha sido analizado. Además, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores”<sup>54</sup>. Sin embargo, la Corte ha sido clara al

48 Corte IDH, “Valle Jaramillo”, Op. cit., párrafo 155.

49 Corte IDH, “Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia”, Sentencia del 31 de enero de 2006, párrafo 171; “García Asto y Ramírez Rojas, Sentencia del 25 de noviembre de 2005, párrafo 167; “Anzualdo Castro Vs. Perú”, 22 de septiembre de 2009, párrafo 156.

50 Corte IDH, “Suarez Rosero”, Op. cit., párrafo 74 y “Juan Humberto Sánchez”, Op. cit., párrafo 130.

51 Corte IDH, en los casos citados: “Hilaire”, párrafo 145; “Anzualdo”, párrafo 156; “Radilla Pacheco”, párrafo 244; “López Mendoza”, párrafo 162. Y asimismo en: “Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil”, Sentencia del 24 de noviembre de 2012, párrafo 219.

52 Corte IDH, caso citado: “López Mendoza”, párrafo 141 y “Apitz Barbera vs. Venezuela”, Sentencia de 5 de agosto de 2008, párrafo 77.

53 Corte IDH, “Yatama Vs. Nicaragua”, Sentencia del 23 de junio de 2005, párrafos 152 y 153; “Tristán Donoso Vs. Panamá”, Sentencia del 27 de enero de 2009, párrafo 153.

54 Corte IDH, Op. cit.: “Apitz”, párrafo 78; “Chocrón”, párrafo 118,

establecer un parámetro valorativo de los alcances de tal exigencia al señalar: "(...)el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todo argumento de las partes, sino que puede variar según la naturaleza de la decisión, y que corresponde analizar en cada caso si dicha garantía ha sido satisfecha"<sup>55</sup>.

En consecuencia, "la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión", de manera clara y expresa, "a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad"<sup>56</sup>. Por su parte en el ámbito disciplinario se vuelve "imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad"<sup>57</sup>.

### 3.2.3. La efectividad

Cuadra introducir una breve reflexión relativa al estándar "efectividad" como pauta valorativa del derecho de defensa.

Así, sentencia la Corte que si mediante el derecho de defensa se "obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo"<sup>58</sup>, de ello se sigue que éste implique para la Corte: "que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma **efectiva**"<sup>59</sup> Subrayado y negrita fuera del original.

Claramente, la efectividad al consistir en la capacidad o aptitud de lograr el efecto esperado - por caso, el pronunciamiento expreso dentro de plazo razonable enmarcado en un procedimiento diligente -, así presentada, erosiona aún más

las bases de legitimidad de esa nefasta válvula de escape que es, para la administración, la denegatoria ficta.

## CONCLUSIONES

La administración tiene siempre el deber de resolver y, en la hermenéutica de la Corte Interamericana recreada hasta aquí, no existe ninguna razón ni justificación ni base de legitimidad alguna que permita explicar por qué, primero, deba el ordenamiento procedimental administrativo interno dispensar la inexcusable obligación administrativa de resolver -al tolerar la actual estructuración del silencio- y, segundo, deba reconocerle efectos negativos. En la ratio de la Corte Interamericana no hay razón alguna de pervivencia del instituto de la denegatoria ficta en sus actuales condiciones de operatividad.

Propongo al lector -avezado operador administrativo- por un instante figurarse el escenario normativo inverso al actual. Piénsese con criterio eminentemente práctico: ¿Qué sucedería si el silencio opuesto a peticiones que requirieren pronunciamiento concreto se interpretara por la positiva? Sé que usted sonreirá socarronamente y me dirá: La administración resolvería siempre. Eso sí, superaríamos esta discusión pero profundizaríamos la otra, más profunda, de fondo, alambicada y, acaso, irresoluble, la de la búsqueda de los incentivos orientados a la decisión razonada, proporcional y razonable. Ello, sin dudas, implicaría un paso adelante en la discusión por el afianzamiento de nuevos contornos del "derecho a la buena administración".

Entonces, nos preguntamos: Primero, ¿Hasta qué punto no le asiste alguna razón a aquellos autores que denuncian las funestas consecuencias acarreadas por la cada vez más acentuada existencia de dos derechos administrativos?, ¿Cómo deconstruir este fenómeno distorsivo que encuentra al derecho de petición tomado como rehén del silencio?, ¿Cuáles son los términos y componentes de este divorcio entre realidad y norma en materia de petición y silencio?, ¿Dónde radica el déficit?

Segundo, por qué no preguntarnos - y ¿desde dónde hacerlo? - por la racionalidad de los incentivos negativos normativos perviventes en el régimen del silencio, para así determinar ¿hasta

<sup>55</sup> "López Mendoza", párrafos 141 y 148.

<sup>56</sup> Corte IDH, Op. cit.: "Apitz", párrafo 90, "López Mendoza", párrafo 146.

<sup>57</sup> Corte IDH, "Claude Reyes y otros Vs. Chile", Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrafo 122; Op. Cit "Apitz", párrafo 78, "Chocrón", párrafo 38; "López Mendoza", párrafo 141.

<sup>58</sup> Corte IDH, Op. cit., "Chocrón", párrafo 120.

<sup>59</sup> Corte IDH, "Barreto Leiva Vs. Venezuela", Sentencia del 17 de noviembre de 2009, párrafo 29 y "Cabrera García y Montiel Flores Vs. México", 26 de noviembre 2010, párrafo 154.

<sup>60</sup> Corte IDH, "El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal". Opinión Consultiva OC-16/99, del 1º de octubre de 1999, párrafos 117 y 119; "Hilaire Constantine", párrafo 146.

qué grado subsisten las razones que le dieron origen?, ¿cómo se produce ésta dicotomía praxis-mitos?, ¿por qué se produce el déficit?

Todo lo anterior para determinar:

Tercero, ¿Cuáles términos del intercambio petición-decisión debieran reconfigurarse para intentar una vía de superación de la acentuada disociación entre realidad administrativa y mito normativo que embarga al régimen del derecho de petición?, ¿cuáles fungirían como los nuevos factores correctivos –siempre provisionales?, ¿cuál sería la hermenéutica más adecuada para superar el marcado divorcio entre realidad y norma en materia de petición y silencio y si debo buscarla o puedo encontrarla dentro o fuera del sistema?, ¿cómo se supera el déficit?

En gran medida, bajo las actuales condiciones de operatividad del silencio y su denegatoria ficta *“el procedimiento administrativo, al igual que un viejo soldado, no muere...sino que sólo se pierde o desdibuja en el tiempo”* motivo por el cual *“el orden jurídico debe, al fin de cuentas inclinarse por el debate y la resolución expresa de los cuestionamientos a la validez de actos administrativos y no por el silencio de los administrados.”*<sup>60</sup>

Finalmente, como el trabajo del autor ha procurado inscribirse en ese convencimiento, planteado por Zagrebelsky, de que el terreno de la democracia es el de las *res dubiae*, es decir, de las cuestiones que pueden ser legítimamente decididas de más de un modo<sup>61</sup> y, por ello, como por intermedio de este artículo solo pretendo tímidamente moverlos a indagar algunas pocas racionalidades, encriptadas en la dialéctica relación entre el *mitos* “petición y silencio” y la *praxis* “persuasión y sigilo”, concluiré entonces profiriéndoles una provocación y, junto con Bertolt Brecht, les diré:

Loada sea la duda! Les aconsejo que saluden serenamente y con respeto a aquel que toma la palabra de ustedes como una moneda falsa. (...) La más hermosa de todas las dudas es cuando los débiles y desalentados levantan su cabeza y dejan de creer en la fuerza de sus opresores.(...) Tú, que eres un dirigente, no olvides que lo eres porque has dudado de tus dirigentes. Permite, por lo tanto, a tus dirigidos, dudar.

61 *“la duda no es en absoluto contraria a la verdad. En cierto sentido implica su afirmación, un homenaje a la verdad. Es incontestable que sólo quien cree en la verdad puede dudar; incluso, dudar sobre la propia verdad (...) De hecho, la duda –al contrario que el escepticismo radical– presupone que las cosas humanas son aferrables; al mismo tiempo, la duda presupone también la inseguridad de haberlas aferrado verdaderamente, es decir, la conciencia del carácter no necesariamente falible o jamás completamente perfecto del conocimiento humano. En resumen, la conciencia de que la profundidad de las cosas no es insondable pero sí inagotable. Por lo tanto, de nuestro conocimiento debe decirse no que es falaz o imposible, sino siempre y necesariamente superficial”.* Zagrebelsky, Gustavo, *“Contra la ética de la verdad”*, Madrid, Trotta, 2010, ps.: 9, 137 y 139.

60 Gordillo, Agustín, *Op. cit.*, ps.: VIII-40 y 41.

## BIBLIOGRAFÍA

- Balbín, Carlos Francisco, “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo II, 1ra. Ed., Bs. As., La Ley, 2008,
- Bidart Campos, Germán, “El constitucionalismo social (Esbozo del modelo socioeconómico de la constitución reformada en 1994)”, en VVAA – Coordinador: Germán Bidart Campos, “Economía, Constitución, y Derechos Sociales”, Bs. As., EDIAR, 1997.
- Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (Coordinadores), México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México —Instituto de Investigaciones Jurídicas—, marzo de 2005.
- Damsky, Isaac Augusto, “La internacionalización del ordenamiento jurídico argentino a través del sistema interamericano de derechos humanos”, en VVAA, “Diritti Interni, Diritto Comunitario e Principi Sovranazionali, Profili Amministrativistici”, a cura de Vera Parisio, Milano, Giuffrè Editore, 2009
- García Pulles, Fernando R., “Tratado de lo Contencioso Administrativo”, Tomo I, 1ra. Ed., Bs. As., Hammurabi, 2004,
- Gordillo, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas” T. 6, 1ra. Ed., F.D.A., Bs. As. 2012
- Gordillo, Agustín, “IT y la modernización de la administración pública”, en VVAA “Estudios jurídicos sobre la Administración Pública”, Jorge Fernández Ruiz – Coordinador, UNAM – Benemerita Universidad Autónoma de Puebla, México 2012
- Ivanega, Miriam., “Remedios legales” contra la mora de la Administración, en JORNADAS ROSARINAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO en homenaje al Dr. Antonio Pedro Chede, Rosario, junio de 2006
- VVAA., CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), “Derecho Procesal Administrativo” , t. II, Hammurabi, Buenos Aires, 2004.
- Ivanega, Miriam, “Amparo, medidas cautelares y otros procesos urgentes en la Justicia Argentina”, Lexis Nexis-UCA: Buenos Aires, 2007.
- Tawil, Guido Santiago –Director- “Procedimiento Administrativo”, 1ra. Ed. Bs. As., Abeledo Perrot, 2009, ps.: 88 y sgtes., 173-179 y 260 a 262.
- Milano, Giuffrè, “El Derecho Global, Justicia y Democracia más allá del Estado”, Sevilla, Global Law Press, 2010
- Muñoz, Guillermo A., Silencio de la Administración y plazos de caducidad, Astrea, Ensayos 27, Buenos Aires, 1982, p. 69 y ss., “Inmunidad del poder: La inactividad administrativa, LL, 1990-b, P.891, y reeditado en “Muñoz, Guillermo Andrés y Grecco, Carlos Manuel, “Fragmentos y Testimonios del Derecho Administrativo”, Bs. As., AD-HOC, 1999.
- Sabino Cassese “Oltre lo Stato”, Laterza, 2006
- Salomoni, Jorge Luis, “Teoría General de los Servicios Públicos, Bs. As., Ad-Hoc, 1999, ps.:453 a 455
- Vocos Conesa, Juan Martín, “La acción Judicial de amparo por mora de la administración pública”, Artículo publicado en AA.VV. “Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Procesal”,
- Zagrebelsky, Gustavo, “Contra la ética de la verdad”, Madrid, Trotta, 2010
- Sentencias
- CAF-III, Sentencia del 18/04/2011
- Corte IDH, Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A.
- ----- OC-16/99, del 1º de octubre de 1999
- ----- Caso Chocrón – Chocrón Vs. Venezuela. Sentencia del 1º de julio de 2011.
- ----- Caso Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay. Sentencia de 13 de octubre de 2011

- ----- Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37.
- ----- Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, Sentencia del 12 de noviembre de 1997
- ----- Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador, Sentencia de 12 de agosto de 2008,
- ----- Caso Hilaire, Constantine, Benjamín y otros Vs. Trinidad y Tobago, Sentencia de 21 de junio de 2002
- ----- Caso López Alvarez Vs. Honduras, Sentencia de 1 de febrero de 2006.
- ----- Caso Torres Millacura Vs. Argentina, Sentencia de 26 de noviembre de 2011.
- ----- Caso Valle Jaramillo Vs. Colombia, Sentencia de 27 de noviembre de 2008
- ----- Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua, Sentencia del 29 de enero de 1997
- ----- Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Sentencia de 1 de septiembre de 2011
- ----- Caso Cantos Vs. Argentina, Sentencia de 28 de noviembre de 2002
- ----- Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras, Sentencia de 7 de junio de 2003
- ----- Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, Sentencia del 31 de enero de 2006
- ----- Caso Garcia Asto y Ramirez Rojas, Sentencia del 25 de noviembre de 2005
- ----- Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, 22 de septiembre de 2009
- ----- Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil, Sentencia del 24 de noviembre de 2012
- ----- Caso Aritz Barbera vs. Venezuela, Sentencia de 5 de agosto de 2008
- ----- Caso Yatama Vs. Nicaragua, Sentencia del 23 de junio de 2005
- ----- Caso Tristán Donoso Vs. Panamá, Sentencia del 27 de enero de 2009
- ----- Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006
- ----- Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela, Sentencia del 17 de noviembre de 2009
- ----- Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, 26 de noviembre 2010

**Eventos conferencias**

- Workshop “Estrategias para la implementación del sistema interamericano de derechos humanos por los operadores jurídicos”, organizado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires el 8 de mayo de 2012 junto con la Fundación Konrad Adenauer.
- Ivanega, Miriam. “La ética pública: contenido y limite de la discrecionalidad administrativa. El rol de los controles administrativo y judicial”, inédita, conferencia brindada en Ciudad de México 25 y 26 de junio de 2009.