

LOS PRINCIPIOS EN EL MARCO DE LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. INTERROGANTES

GALA RAMOS

Docente de la Facultad de Derecho, Universidad
de Buenos Aires; Funcionaria en lo Contencioso
Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La relevancia del procedimiento administrativo. El acceso a la justicia. 3. Principios del procedimiento administrativo. Interrogantes. 4. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La reflexión que aquí nos ocupa tiene lugar en el marco de las modificaciones sustanciales que tuvo la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos mediante la Ley 27.742, publicada en el Boletín Oficial el pasado 8 de julio. Uno de los aspectos en los que fue modificada mediante la denominada Ley de Bases fue en lo atinente a los principios que rigen el procedimiento administrativo.

En ese contexto, este trabajo se propone analizar algunos aspectos esenciales de estas modificaciones, comparar el esquema actual de los principios del procedimiento con la ya antigua Ley 19.549 y advertir sobre sus posibles impactos en los derechos de los particulares, estudiándolos desde un plano del derecho administrativo actual, donde las demandas de la exigibilidad de los derechos sociales, cambiaron y las respuestas que debe brindar el Estado, desde el derecho administrativo en este caso, no pueden quedar huérfanas de actualidad y de efectivo cumplimiento.

Los estándares sostenidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, replicados en muchas de las decisiones judiciales que se adoptan en el Fuero Contencioso Administrativo, permitieron el avance y la reconfiguración de algunos institutos de nuestra rama de estudio, Es en este contexto en el que se van a analizar las nuevas directrices establecidas en la nueva Ley de Procedimientos Administrativos.

2. LA RELEVANCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACCESO A LA JUSTICIA

Previo a adentrarnos en las modificaciones que en este espacio se analizarán, deviene necesario recordar que, cuando se está estudiando el procedimiento administrativo, se está analizando la forma en la que el particular debe articular sus pretensiones, las reglas que regulan la comunicación entre el Estado y los particulares y los recaudos imprescindibles que deben cumplirse para avanzar en esta etapa previa a la instancia judicial, con las implicancias que esto puede tener para los particulares.

Así es que, uno de los rasgos más característicos del sistema administrativo, común a todos los regímenes inspirados en el modelo francés, consiste en que las administraciones públicas actúan habitualmente con sujeción a formas rituales: toman sus decisiones y llevan a cabo su actuación de manera formal, observando un determinado procedimiento que se halla definido e impuesto coactivamente mediante normas jurídicas. Así, esta circunstancia distingue a la administración de las personas privadas, cuya actuación es, en principio, informal. Desde esa perspectiva, Santamaría Pastor¹ atribuye el surgimiento del procedimiento administrativo a tres motivos distintos; por un lado, aparece como una reacción natural del Estado liberal de Derecho ante el fenómeno de asunción de potestades autoritarias por la administración. En este apartado se sostuvo que, en las etapas finales del régimen absoluto, se había consolidado una tendencia a atribuir el ejercicio de tales potestades a autoridades no judiciales. Ello con el objeto de desapoderar de tales funciones a los jueces y tribunales y, también, con la finalidad de que las autoridades administrativas ejerciesen dichas potestades de manera expeditiva e informal, sin sujeción a trámites procesales lentos y engorrosos.

Luego, en segundo lugar, se lo adjudicó al crecimiento orgánico que la administración estaba experimentando a lo largo de los dos últimos siglos. Y, como tercer apartado, señaló que la aparición del procedimiento administrativo se debía también a la presión de la burocracia, a la que el procedimiento proporciona comodidades, seguridad y garantiza esferas de influencia².

Es que entonces, y frente a este cuadro de situación, debe considerarse a los procedimientos administrativos como un conjunto de actuaciones efectuadas en orden legalmente predeterminado bajo la forma de actos preparatorios o de trámite y reflejadas documentalmente en los correspondientes expedientes administrativos; actuaciones que se dirigen a preparar y prefigurar la declaración final resolutoria con relevancia jurídica bajo la forma de actos definitivos o resoluciones (o, en su caso, acuerdos o convenios sustitutivos de éstas). Así, cada acto conserva su

1 SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*. Tomo II. Editorial Iustel. Quinta edición. Págs. 23/24.

2 *Ib.* Pág. 24.

propia individualidad, lo que implica que su naturaleza y régimen sean diferentes³. Mientras que el procedimiento es el cauce formal para el desarrollo de la actividad administrativa, mediante el que se articula la relación jurídica formal entre la administración pública actuante y los sujetos interesados en su actuación⁴.

En términos de Balbín⁵, el procedimiento tiene dos finalidades, por un lado, el de garantizar los derechos de las personas que interactúan con el Estado, ya sea de una relación especial o no, debido que a través del procedimiento hacen valer sus derechos e intereses. Recordando aquí que el procedimiento se construyó sobre los principios del proceso judicial y de allí que cualquier procedimiento que pudiese afectar el derecho o interés de los particulares, éstos deben ser escuchados, conocer las actuaciones, expresar sus intereses, desarrollar sus argumentos y obtener una decisión clara, expresa y fundada por parte del Estado. Por otro lado, el procedimiento persigue garantizar y resguardar la legitimidad, racionalidad, acierto y eficacia de las conductas y decisiones estatales mediante el cumplimiento de ciertas reglas.

En este sentido, se concluye con la afirmación de que mediante el procedimiento se permite cohesionar y consolidar las estructuras internas del Estado y sus principios ordenadores. Es, entonces, un modo de racionalizar las decisiones estatales⁶.

Ahora bien, con estos parámetros en claro, se puede advertir que cuando se hace una nueva interpretación de los principios del procedimiento administrativo, debería realizarse esta lectura y reflexión, tal como fuera descrito por Balbín, desde una visión que advierte que si bien, en algunos aspectos el derecho administrativo avanzó, al mencionar por caso los procesos colectivos, el acceso a la información pública, las técnicas de participación; esta evolución fue tardía y no impactó de manera coordinada en los institutos del derecho administrativo⁷. Y desde esta perspectiva, el objeto que persigue el derecho administrativo no solo es igualar entre las partes, sino entre todos. Así entonces, la redefinición que puede plantearse del derecho administrativo exige cambiar el viejo paradigma de un derecho limitativo del poder estatal por otro, cuyo eje sea limitar por un lado y por el otro, incluir e igualar⁸. Es desde esta mirada que se propone analizar la nómina de los principios del procedimiento administrativo conforme las modificaciones efectuadas por la Ley 27.742⁹.

3 PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Cuarta edición revisada y actualizada. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia. 2011. Pág. 320.

4 PAREJO ALFONSO, Idem. Pág. 320.

5 BALBÍN Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III. Editorial La Ley. Primera Edición 2011. Pág. 468/469.

6 Ídem. Pág. 470.

7 BALBÍN, Carlos F., *Crisis del Derecho Administrativo*. Editorial Astrea. Pág. 387.

8 Ib. Pág. 395/396.

9 BO 08/07/2024.

3. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. INTERROGANTES

Al hablar de los principios, debe señalarse que constituyen el entramado básico y la estructura esencial de la institución jurídica que es el procedimiento administrativo. En este sentido, se ha entendido que los principios son la esencia última de la institución del procedimiento, en su triple dimensión de vehículo de participación de los administrados en la elaboración de las decisiones administrativas, de mecanismo de garantía de los derechos de los particulares y de cauce para la pronta y eficaz satisfacción de los intereses generales¹⁰.

Su relevancia como pautas ordenatorias e instructoras del procedimiento resulta esencial para la interpretación de las diversas situaciones que se suscitan en la instancia previa al acceso a la jurisdicción. Ello es así, pues, puede suceder que la interpretación y aplicación de estos principios tengan como consecuencia inmediata, la pérdida del derecho de acceso a la tutela judicial efectiva para un particular, con las consecuencias disvaliosas que ello implica.

No está de más recordar, sobre este aspecto, que cuando estamos haciendo mención al acceso a la tutela judicial, a la relevancia de su impacto, podría decirse que la justa paz de la comunidad únicamente es posible en la medida en que el Estado es capaz de crear instrumentos adecuados y eficaces para satisfacer las pretensiones que ante el mismo se formulan. Pues, si los anhelos de justicia que lleva en lo más íntimo de su ser todo hombre no encuentran satisfacción por los cauces pacíficos instaurados por el Estado, por fuerte y brutal que sea la máquina represiva, será desbordada por aquella búsqueda desesperada de la justicia. De allí la importancia de una efectiva tutela judicial, de que todo aquel que crea tener un derecho a algo pueda acudir a un órgano estatal imparcial que lo atienda, verificando su razón y, en su caso, haciendo efectivo el derecho¹¹. De allí su importancia y el delicado estudio que debe hacerse respecto de estos principios.

Sobre estos lineamientos, entonces, corresponde hacer la descripción de las innovaciones los principios del procedimiento administrativo, en el marco de la Ley 27.742.

Para comenzar, en la nueva redacción de la Ley 19.549 los principios se estipulan en el art. 1º *bis*, y se establece como pautas fundamentales que el procedimiento administrativo se regirá por los principios esenciales de la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa y la buena administración.

Y sobre esta base desarrolla cada uno de los principios.

10 GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II'. Editorial Thomson Reuters. Décimo cuarta edición. Pág. 465.

11 GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*. Editorial Civitas. Pág. 23.

Entre los que enumera: *a*) tutela administrativa efectiva; *b*) impulsión e instrucción de oficio; *c*) celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites; *d*) eficiencia burocrática; *e*) informalismo; y luego en el mismo punto desarrolla todo lo pertinente a los plazos del procedimiento y días y horas inhábiles. En dicho apartado se indicó también que cuando las normas no establecieran un plazo para resolver, el mismo será de sesenta (60) días.

De igual manera, en el apartado *h*) de este art. 1° inc. *b*, se replicó lo atinente a la presentación de los recursos por fuera del plazo previsto en la norma. Sin embargo, en este punto la nueva ley efectuó una restricción de plazos, al establecer como plazo límite para la presentación de la denuncia de ilegitimidad un total de ciento ochenta días (180), computados desde la fecha de notificación del acto.

Analicemos las diferencias que se advierten en la redacción del nuevo artículo vinculado a los principios en comparación con el texto de la anterior Ley de Procedimientos Administrativos.

Para comenzar con el primero de ellos. Tal como fuera identificado en el apartado anterior, la primera modificación en este punto es la decisión de establecer como bases esenciales para el trámite del procedimiento administrativo, garantías tales como: la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa y la buena administración.

Lo novedoso, en este punto, podría entenderse que, al momento de analizar las diversas situaciones que se puedan suscitar en el marco del trámite de los expedientes administrativos, los principios rectores que surgen de la ley deberían prevalecer por sobre otros y orientar la resolución de las distintas incidencias.

Esta modificación podría impactar favorablemente en el procedimiento administrativo, en la medida en que, efectivamente se respeten estas pautas orientadoras y no queden sujetas a una mera enunciación normativa, huérfana de aplicación efectiva.

En segundo lugar, en la nueva Ley de Procedimientos, se modificó la denominación del debido proceso adjetivo, de la redacción anterior, por el nombre de “tutela administrativa efectiva”. Y de allí se desprenden los tres apartados que ya contenía el debido proceso adjetivo, tales como: *(i)* derecho a ser oído; *(ii)* derecho a ofrecer y producir prueba; *(iii)* derecho a una decisión fundada.

Asimismo, y como novedad en la nueva redacción, en este apartado se incluye un cuarto punto de la tutela administrativa efectiva, el derecho a un plazo razonable. Allí, específicamente, se indica que los “procedimientos administrativos tramiten y concluyan en un plazo razonable, por decisión escrita y expresa. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación” (v. apartado IV del art. 1°, inc. *b*).

Esta incorporación también podría ser interpretada como un aspecto positivo de la reforma de la Ley de Procedimientos, por cuanto la previsión normativa incorpora al texto de la ley lo que viene propiciando la jurisprudencia y doctrina hace ya varios años, el resguardo de la razonabilidad de los plazos en sede administrativa. En efecto, sobre esta cuestión, ya se viene sostenido que las personas tienen derecho a una decisión en tiempo oportuno, es decir, el Estado no sólo debe decidir y explicar cuáles son las razones de sus decisiones, sino que debe hacerlo en un plazo razonable. Es que el Estado tiene la obligación de pronunciarse y las personas el derecho de exigir las respuestas¹².

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el mismo sentido hace más de diez años, cuando se refirió a la vulneración del plazo razonable en el marco de un procedimiento administrativo que involucraba un sumario instado por el Banco Central de la República Argentina, –en ejercicio de sus facultades de superintendencia–, cuya duración en la instancia administrativa se había extendido por más de veinte años. En efecto, los hechos que se habían sancionado databan del año 1987, la apertura del sumario se había dispuesto en el año 1990 y la resolución sancionatoria aconteció en el 2005.

Al respecto, el más Alto Tribunal consideró que el “plazo razonable” de duración del proceso al que se alude en el inc. 1 del art. 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos constituye, entonces, una “garantía exigible en toda clase de proceso, difiriéndose los jueces la casuística determinación de si se ha configurado un retardo injustificado de la decisión. Para ello, ante la ausencia de pautas temporales indicativas de esta duración razonable, tanto la Corte Interamericana –cuya jurisprudencia puede servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales (Fallos: 318:514; 323:4130, entre otros)– como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos –al expedirse sobre el punto 6.1 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos Libertades Fundamentales que contiene una previsión similar– han expuesto en diversos pronunciamientos ciertas pautas para su determinación que pueden resumirse en: *a*) la complejidad del asunto; *b*) la actividad procesal del interesado; *c*) la conducta de las autoridades judiciales; *d*) el análisis global del procedimiento (casos ‘Genie Lacayo vs. Nicaragua’, fallada el 29 de enero de 1997, párrafo 77; ‘López Alvarez v. Honduras’, fallado el 1º de febrero de 2006; ‘Koning’, fallado el 10 de marzo de 1980 publicado en el Boletín de Jurisprudencia Constitucional 1959-1983 en Madrid por las Cortes Generales)”¹³.

12 BALBÍN, Carlos F. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III. Editorial La Ley. Primera Edición 2011. Pág. 511.

13 CSJN, Fallos 247:121 “Losicer Jorge Alberto y otros c/ BCRA - Resol. 169/05 (Expte. 105666/86 - SUM FIN 708)”, sentencia del 26/6/2012.

La aplicación de la garantía del plazo razonable es una pauta ordenatoria en el marco del procedimiento administrativo, desde hace varios años, y en este aspecto, la incorporación expresa a las previsiones del procedimiento administrativo, es una modificación que resguarda al particular y coadyuva al cumplimiento del debido proceso¹⁴.

Luego, y con relación al primer apartado de la tutela administrativa efectiva, referente al derecho a ser oído, aquí la nueva ley replicó el mismo texto que la versión anterior y luego, posteriormente, incorporó en este punto lo atinente al procedimiento de las audiencias públicas.

En efecto, se indicó que “cuando fuere exigible por norma de rango legal la realización de una audiencia pública, ésta se llevará a cabo de acuerdo con lo que establezca la reglamentación aplicable. Dicho procedimiento podrá ser complementado o sustituido por el mecanismo de consulta pública o el que resulte más idóneo, técnica o jurídicamente, para el logro de la mejor y más eficiente participación de los interesados y la adopción del acto de que se trate. El contenido de tales instancias participativas no será vinculante para las autoridades administrativas, sin perjuicio del deber de éstas de considerar las principales cuestiones conducentes allí planteadas, para el dictado de los pertinentes actos” (v. apartado (i) del art. 1º bis).

De esta innovación podemos, cuanto menos, efectuar los siguientes interrogantes. Por un lado, la primera parte del enunciado señala que en el marco de las audiencias públicas el procedimiento aplicable será el que esté indicado en las normas, sin embargo, luego, en el mismo párrafo se indica que tales pautas podrían ser complementadas, o sustituidas por el mecanismo de consulta pública, o el que resulte más idóneo para garantizar la mayor participación de los interesados. Aquí el interrogante gravita sobre la referencia al sistema de consulta pública, y con la posibilidad de reemplazar el procedimiento de audiencia pública por otro que no se indica cual o cuales podrían ser y que tampoco, define cuáles serían los parámetros que deberían resguardarse para que se pueda permitir el reemplazo del sistema de audiencia pública por uno distinto.

La reglamentación a la Ley 27.742, efectuada mediante el Decreto 695¹⁵, en el cual se efectúan modificaciones al reglamento de procedimientos administrativos, Decreto 1759/72 - T.O. 2017, nada dice respecto de este art. 1º.

En conclusión, respecto de esta modificación, la normativa incorpora el procedimiento de audiencia pública a la Ley 19.549; pero de igual manera habilita a que la administración pueda sustituir este procedimiento de participación pública

14 Ver respecto del plazo razonable GALA F. Ramos en “Algunas notas sobre la garantía del plazo razonable en el Derecho Administrativo Sancionador”, publicado en *Temas de Derecho Administrativo Sancionador*, MORTIER Natalia y STUPENENGO Juan [Coord.] Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires, Editorial Librería Editora Platense, 2022.

15 Decreto reglamentario 695/2024 PEN, del 02/08/2024 (BO 5/8/2024).

sin indicar –cuanto menos en la ley– cuáles podrían ser sus eventuales reemplazos. Es cierto que esta alternativa, de acuerdo a lo que surge del texto de la ley, tendría que ser de manera que garantice la mayor y mejor participación de los interesados, pero de la lectura de la norma no se identifica claramente cuáles serían estos sistemas que la letra de la ley habilita, y en qué casos específicamente podría hacerse. Lo que podría implicar un mayor margen de discrecionalidad para la administración.

Luego, en el segundo apartado de la tutela administrativa efectiva, vinculado al derecho de ofrecer y prueba, si bien la nueva redacción de este artículo incorpora modulaciones en el texto, esencialmente respeta la misma idea de la redacción del artículo anterior. De igual manera, el punto referente al derecho a una decisión fundada, también replicó el mismo texto de la ley anterior.

Más abajo, se encuentra el principio de “impulsión e instrucción de oficio”, que determina la obligación de la administración de instar el expediente administrativo, con la colaboración de los particulares, directriz que no tuvo modificaciones tampoco respecto de la redacción anterior.

Asimismo, se encuentra el principio de “celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites”. En este apartado la nueva redacción de este principio, hace mención a la gratuidad de los recursos y los reclamos administrativos, los cuales deberán tramitarse y sustanciarse íntegramente por el órgano de grado que deba resolverlos, excepto en el caso de recursos o reclamos dirigidos al Poder Ejecutivo Nacional. Se indica que los trámites, recursos, reclamos y demás impugnaciones serán gratuitos, sin perjuicio de la obligación del interesado de sufragar los honorarios que pudieren corresponder a sus letrados y representantes y a los peritos que su parte proponga. Y agregan que “tanto la Administración como los administrados deberán obrar con buena fe y lealtad en el trámite de los procedimientos”.

Este principio en la nueva Ley de Procedimientos Administrativos tiene una definición distinta y apunta, esencialmente, a la gratuidad del procedimiento. En su texto incorpora la obligación de la administración de un obrar de buena fe como dirección del procedimiento. Recordemos que, en la redacción anterior de la Ley 19.549, la norma preveía la posibilidad del “Poder Ejecutivo para regular el régimen disciplinario que asegure el decoro y el orden procesal. Este régimen comprende la potestad de aplicar multa de hasta cien pesos –cuando no estuviere previsto un monto distinto en norma expresa– mediante resoluciones que, al quedar firmes, tendrán fuerza ejecutiva”, sin que en la actual redacción se haga mención alguna a esta posibilidad de sanción por parte del Poder Ejecutivo.

Luego, la nueva ley incorpora una novedad en sus principios, el de eficiencia burocrática. Su texto así lo define: “los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por la Administración centralizada o descentralizada, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. La Administración podrá

recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes o bases estatales o mediante consulta a las plataformas de intermediación u otros sistemas habilitados al efecto. Cuando se trate de informes ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramite el procedimiento, éstos deberán ser remitidos en el plazo de diez (10) días a contar desde la solicitud” (ver apartado *d* del art. 1° *bis*).

La propuesta de este artículo parecería ser similar a lo que en derecho procesal se conoce como inversión de la carga probatoria. Esta dinámica probatoria consiste en imponer el peso de la prueba en cabeza de aquella parte que por su situación se halla en mejores condiciones de acercar prueba a la causa, sin importar si es actor o demandado¹⁶.

En este caso, la letra de este nuevo principio de la Ley de Procedimientos Administrativos libera al particular de acompañar documentación que hubiera creado la propia administración, que es quien —conforme el principio procesal indicado— estaría en mejores condiciones de probar estos dichos.

Ahora bien, el texto indica que la administración podrá acceder a estos datos, siempre que el interesado hubiera expresado su consentimiento para que esa información pueda ser recabada. Así, entre las posibilidades que prevé a los fines de buscar los documentos en manos de la administración, indica que puede ser a través de (i) sus redes, (ii) bases estatales; (iii) consulta a plataformas de intermediación; y, (iv) otros sistemas habilitados al efecto. Con esto en claro, uno de los interrogantes que podría generar esta redacción, es la identificación de las plataformas a las cuales la administración podría acceder para acompañar información en el marco de un procedimiento administrativo, ¿a qué documentos se podría acceder?

Sobre esta cuestión, y vinculado a esta previsión del otorgamiento del consentimiento para acceder a los datos/información de un particular, resulta oportuno incorporar al análisis un precedente en el cual se analizó el acceso a la información a través de plataformas digitales y sistemas de reconocimiento facial.

Sucintamente los hechos del caso, la asociación Observatorio de Derecho Informático Argentino inició una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la que luego adhirieron habitantes de la CABA, y diversas asociaciones, respecto de determinados actos administrativos vinculados al Sistema de Reconocimiento Facial de Prófugos (SRFP), el sistema preventivo y el sistema forense y sus correspondientes registros de bases de datos informatizadas, de los que se realizaban tratamientos de datos automatizados, por considerar que dicha conducta vulneraba diversas garantías constitucionales.

16 LÓPEZ MESA, Marcelo en “La doctrina de las cargas probatorias dinámicas”, Tomo Zeus Nro. 76, pág. 1, Zeus Editora S.R.L; referencia bibliográfica realizada por SAIJ en http://www.saij.gob.ar/doctrinaprint/dasa990043-lopez_mesa-doctrina_las_cargas_probatorias.htm (últ. rev. 15/10/2024).

En primera instancia se hizo lugar a la acción de amparo y se declaró la inconstitucionalidad de la Resolución 398/2019 por cuanto allí el SRFP se había implementado sin cumplir los recaudos legales de protección de los derechos personalísimos de los habitantes de la CABA; se dispuso también la nulidad de todo lo actuado por el Ministerio de Justicia y Seguridad local en el marco del SRFP, y se supeditó la puesta en funcionamiento del SRFP a la Constitución y debido funcionamiento de los órganos de control, que eran la Comisión Especial de Seguimiento de los Sistemas de Video Vigilancia en el ámbito de la Legislatura de la CABA y Defensoría del Pueblo de la CABA. Dicha decisión fue apelada por las partes y motivó el pronunciamiento de la Sala I de la CATyRC de CABA.

En lo que aquí interesa, la Sala resolvió (i) rechazar el recurso interpuesto por el Ministerio Público Fiscal; (ii) desestimar la apelación deducida por el GCBA; (iii) no hacer lugar a los recursos incoados por los coactores ODIA; y Paula Castillejo Arias y Víctor Leopoldo Castillejo Rivero; y (iv) hacer lugar parcialmente a los agravios del coactor CELS y, en consecuencia, ordenó: a) la rehabilitación del funcionamiento del SRFP, además de quedar supeditada a la Constitución y debido funcionamiento de los órganos de control (de acuerdo a lo dispuesto por la jueza de grado) también quedara sujeta a la realización de las investigaciones y pruebas necesarias sobre el *software* que utiliza el SRFP (por parte de los organismos de control con asistencia del accionado o de quien este considere adecuado), para determinar si su empleo tiene un impacto diferenciado según las características personales de los individuos afectados; y b) antes de poner en funcionamiento el SRFP, se dé a publicidad y se informe –en el ámbito de los FOSEP y a través de la Coordinación– a los vecinos y organizaciones que así lo soliciten (a través de los mecanismos habituales) la existencia de esta herramienta, su funcionamiento y las reglas jurídicas que en su totalidad lo rigen, a fin de que expongan las observaciones que entiendan necesarias; escrutinios que deberán ser transmitidos a la autoridad de aplicación del SRFP a fin de que exponga las explicaciones necesarias y, de entenderlo procedente, adopte medidas que perfeccionen el sistema¹⁷.

Ahora bien, de acuerdo al trabajo que aquí nos convoca, cabe efectuar una breve reseña de aquellos argumentos que más se vinculan con nuestro tema de análisis.

Respecto del acceso a los datos con los que el sistema SRFP operaba, el Tribunal analizó detalladamente de qué forma se obtenían y en este sentido, se afirmó que el SRFP funcionaba a partir de la reunión del dato biométrico provisto por el RENAPER (Registro Nacional Público de las Personas) y la orden judicial incorporada a la CONARC (que es el sistema donde están registradas todas las

17 Sala I, CATyRC *in re* “Observatorio de Derecho informático Argentino O.D.I.A. y otros c/GCBA s/amparo -otros”, sentencia del 28/04/2023, publicado en consulta pública (www.consultapublica.gob.ar)

personas que tienen pedido de captura o están en rebeldía), y ello daba lugar al registro de búsqueda sobre el que trabaja el SRFP.

Asimismo, se señaló que existía un Convenio Marco de Colaboración entre la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y el Ministerio de Justicia y Seguridad del GCBA, en el cual la Defensoría le había solicitado a la autoridad de aplicación que informara que medidas se habían adoptado frente a la constatación de errores en las comunicaciones judiciales de los distintos juzgaos, lo que había motivado interceptaciones y detenciones de ciudadanos distintos a los requerido, y que dicha información no había sido brindada sino hasta el transcurso de la causa judicial.

En este punto, el Tribunal señaló que la cuestión versaba sobre el funcionamiento adecuado del SRFP *in totum*. Y la acción era contra el GCBA en su calidad de creador y operador del sistema; y en consecuencia, responsable de su puesta en marcha sin errores que generen restricciones indebidas sobre los derechos de los ciudadanos. Recordó que en el sistema del SRFP intervienen distintos organismos, por un lado la CONARC y por el otro, el RENAPER y que además, participa la Secretaría de Justicia y Seguridad (órgano donde deben dirigirse los requerimientos realizados por el Ministerio Público Fiscal, el Poder Judicial de la Nación, Provincial y de la CABA). Finalmente, el Centro de Monitoreo Urbano de la Policía de la Ciudad (CMU) quien tiene a cargo la operatoria del SRFP.

Se destacó que de un informe elaborado por la Dirección Nacional de Registro de Reincidencia se había señalado que, sin perjuicio de haberse realizado diversos contralores y relevamientos permanentes de la información contenida en la CONARC, igualmente podían surgir diferentes supuestos tales como la fallas en los datos patronímicos de las personas humanas incluidas; fuese por información brindada por la propia persona humana, o por errores involuntarios de parte de los operadores del sistema judicial, modificación de temperamentos procesales, cuya comunicación para su debida toma de razón se demoraba y ello podía dar lugar a detenciones erróneas –falsos positivos– con las consecuencias disvaliosas que ello podría ocasionar al sujeto involucrado. Se agregó también que de la prueba del expediente surgía que cuando el sistema comenzó a funcionar en el año 2019 se produjeron múltiples casos de falsos positivos.

Así fue que el tribunal, luego de efectuar una detallada reseña de lo sucedido, de las falencias del sistema, de los informes elaborados y las medidas adoptadas por los distintos organismos, concluyó que: desde la fecha en que se habían producido los falsos positivos detallados por la DP local y aun cuando estos eventualmente no hubieran sido provocados por errores imputables directamente al manejo de la herramienta por parte de las autoridades locales, no fue posible para el demandado demostrar la inexistencia de detenciones o demoras injustificadas de quienes transitaban por la Ciudad con motivo de la utilización del SRFP y, por ello, se sostuvo que el SRFP no podía concluir que no arrojará

errores en la identificación de las personas. En este sentido, destacaron que si bien se había acompañado un informe en el que se dejaba constancia de las mejoras del sistema, en tanto se había realizado un ajuste en la densidad de píxeles para alcanzar una mejor calidad, ello no aludía a la inexistencia de errores en la carga de datos en la CONARC.

En este aspecto, el Tribunal advirtió que la relevancia de este debate radicaba en “la incidencia en la vida cotidiana de las personas debido al ejercicio irregular de las competencias por parte de las autoridades, con sustento en errores u omisiones en el cumplimiento de las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico (...), constituye una afectación directa y concreta a los derechos constitucionales a la libertad ambulatoria; a la autonomía personal; a la dignidad; a la igualdad de trato; y a todos los derechos que incidentalmente se ven restringidos a partir de la vulneración de aquellos (derecho a la intimidad personal; de reunión; a trabajar; etc.)”.

Luego, y ya para finalizar, en lo que aquí es relevante, en el destacado fallo, se afirmó que no se podía minimizar la existencia de una mayor cantidad de registros de datos biométricos que aquella que conformaba la base de datos de la CONARC; en particular, cuando no se había justificado a qué obedecía esa discrepancia inapropiada en el marco del SRFP. Y sobre estas bases el Tribunal resolvió confirmar la sentencia de grado y hacer lugar parcialmente al recurso de apelación interpuesto por uno de los coactores¹⁸.

Ahora bien, luego de esta reseña y volviendo con el análisis del principio de eficiencia burocrática, es oportuno indicar que el legislador habilitó al Poder Ejecutivo a que, en aquellos casos en los que el interesado hubiera expresado su consentimiento para que esa información pueda ser recabada, la administración podía acceder a ella a través de distintos sistemas. Y los interrogantes que aquí

18 Asimismo, dispuso rechazar el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Público Fiscal, por los coactores ODIA, Paula Castillejo Arias y Victor Leopoldo Castillejo Rivero; y la apelación planteada por el GCBA. Dispuso hacer lugar parcialmente al recurso de apelación interpuesto por a los agravios del coactor CELS y, en consecuencia, ordenar que: a. la rehabilitación del funcionamiento del SRFP, además de quedar supeditada a la Constitución y debido funcionamiento de los órganos de control (tal como dispuso la sentencia de grado; actuación 2453371/2022), también quede sujeta a la realización de las investigaciones y pruebas necesarias sobre el *software* que utiliza el SRFP (por parte de los organismos de control con asistencia del accionado o de quien este considere adecuado), para determinar si su empleo tiene un impacto diferenciado según las características personales de los individuos afectados; y b. antes de poner en funcionamiento el SRFP, se dé a publicidad y se informe –en el ámbito de los FOSEP y a través de la Coordinación– a los vecinos y organizaciones que así lo soliciten (a través de los mecanismos habituales) la existencia de esta herramienta, su funcionamiento y las reglas jurídicas que en su totalidad lo rigen, a fin de que expongan las observaciones que entiendan necesarias; escrutinios que deberán ser transmitidos a la autoridad de aplicación del SRFP a fin de que exponga las explicaciones necesarias y, de entenderlo procedente, adopte medidas que perfeccionen el sistema.

se podrían plantear serían: ¿a qué tipo de plataformas la administración podría acceder en la búsqueda de información?, ¿quién tendría la competencia para seleccionar estas plataformas?, y sobre estas premisas también se podría pensar, ¿de qué manera se controlaría que, la información a la que la administración eventualmente pudiera acceder, se correspondiera exactamente con aquella a que los particulares, habilitaron su acceso?, ¿cómo se instrumentaría el sistema de control?, ¿qué poder del Estado controlaría el efectivo cumplimiento de este requisito?

Teniendo en cuenta que la nueva Ley de Procedimientos Administrativos tuvo su fecha de publicación reciente, como así también, que la reglamentación –hasta el momento– nada ha sostenido respecto del apartado aquí en comentario¹⁹, subsiste la posibilidad de que la administración próximamente brinde pautas ordinatorias referidas a este artículo y zanje estos interrogantes; caso contrario, eventualmente se verá en la efectiva aplicación de este principio los instrumentos y/o procedimientos de control que se vayan instando en el marco de la ejecución de esta potestad que la nueva redacción de la Ley 19.549 le otorga a la administración.

4. CONCLUSIONES

Finalmente, y para cerrar estas breves líneas acerca de las modificaciones de la Ley de Procedimientos Administrativos referentes a los principios que rigen el procedimiento administrativo, recapitulemos algunos aspectos.

En primer término, reiterar la importancia de los fines del procedimiento, pues tal como fuera expuesto, en esta instancia administrativa, en esta senda de comunicación directa con la administración, el procedimiento administrativo es el camino que el particular tiene para transitar sus reclamos, solicitudes para con el Estado, de cuyo resultado luego dependerá, en algunos casos, su derecho a continuar con ese reclamos en sede judicial, su acceso a la justicia.

Más adelante, y luego de efectuar una comparación entre los principios regulados en la versión anterior de la ley y la nueva redacción, se plantearon algunos interrogantes en torno a este nuevo art. 1° bis, aquí se puso de resalto la posibilidad que le otorga el nuevo texto de la Ley de Procedimientos Administrativos a la administración para sustituir el procedimiento de audiencia pública por otro procedimiento. En este apartado se advirtió sobre los riesgos que podría acarrear la falta de regulación expresa de cuáles podrían llegar a ser estos nuevos procedimientos, o de qué manera se podría arribar a ellos. En este apartado, el interrogante se apoyó sobre la discrecionalidad que la redacción de este nuevo artículo le otorga a la administración para decidir de qué manera va a garantizar la participación de los particulares en la toma de decisiones públicas.

De igual manera, y con relación al principio de eficiencia burocrática, se esgrimieron algunos cuestionamientos vinculados a su efectiva aplicación y, desde

19 Decreto reglamentario 695/2024 PEN, del 2/8/2024 (BO 05/08/2024).

allí, se intentó advertir sobre los riesgos que puede ocasionar la falta de regulación específica vinculada al control del uso de los datos personales por parte de la administración.

La nueva Ley de Procedimientos Administrativos incorporó sustanciales cambios en el ejercicio del derecho administrativo, en institutos como el amparo por mora, modificó también los plazos para la impugnación de los actos de la administración, como así también los silencios del Poder Ejecutivo y sus efectos, entre otros aspectos. En este contexto, es que se incorporaron estos cambios entre las pautas ordenatorias del procedimiento; y si bien, su estructura resulta similar —en principio— a la versión anterior de la Ley 19.549, lo cierto es que, tal como se ha identificado a lo largo de esta reflexión, la nueva ley viene a incorporar mejoras en algunos de estos principios, como en el caso de la razonabilidad de los plazos al momento de resolver los planteos en sede administrativa, apartado que se incorpora en el principio de la tutela administrativa efectiva. Lo cierto es que la nueva redacción de la Ley de Procedimientos Administrativos establece nuevas pautas ordenatorias que, cuanto menos, suscitan interrogantes en cuanto a su aplicación, tales como lo atinente a los posibles reemplazos de los procedimientos de las audiencias pública, o el acceso por parte de la administración a la información de los particulares, y sus respectivos controles.

El derecho administrativo ha cambiado mucho y sigue cambiando constantemente. Ello se debe a su estrecha conexión con la evolución de la política, de la economía y de la sociedad pues, más que desde las alturas del derecho constitucional, es a través del estudio del derecho administrativo como mejor podemos percibir y entender las relaciones del ciudadano con los poderes públicos y la relación entre Estado y mercado²⁰. En este contexto, en el cual las demandas sociales actuales requieren por parte del Estado una intervención, que además de garantizar la prestación de las garantías esenciales, incorpore herramientas que permitan maximizar la exigibilidad de estos derechos, la aplicación de los principios rectores que orientan el trámite del procedimiento debe efectuarse de manera que coadyuven a la celebración de unos de los fines esenciales del Estado que es el acceso a la justicia, y ello también abarca el recorrido que realiza el particular en la instancia administrativa. Desde esta perspectiva, esperemos que la nueva letra de la Ley de Procedimientos Administrativos, en este aspecto, pueda dar una adecuada respuesta.

GALA RAMOS

Es Doctoranda en Derecho y Magíster en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Docente

20 SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo*. Parte General⁷. Editorial Tecnos. Vigésima edición. 2024. Pág. 27.

de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de José Clemente Paz. Investigadora. Prosecretaria Letrada de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Amarillo

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

JORGE EDUARDO MORÁN



ROSENKRANTZ - ALONSO REGUEIRA - CANDA - CAPPONI - CICERO
DAMSKY - FIGUEREDO - GUSMAN - GUTIÉRREZ COLANTUONO - HUBEÑAK
LARA CORREA - RAMOS - SCHEIBLER - ABERASTURY - AMOEDO
PITTIER - CONDE - ENRICI - GARCÍA MORITÁN - GARCÍA PULLÉS
ISABELLA - MARRA - MARRA GIMÉNEZ - SAMMARTINO - SANTANGELO
ALVAREZ TAGLIABUE - CARRILLO - MONOD NÚÑEZ - COMADIRA
FOLCO - KODELIA - THEA - MARCHETTI - MARTÍNEZ - OLMOS SONNTAG



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
República Argentina



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

1ª Edición: Febrero de 2025

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Amarillo / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.

685 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-3-0

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.
CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro	Edgardo Tobías Acuña
Santiago Paredes Adra	Federico Martín Amoedo
Andrés Ascárate	Tomás Brandan
Ignacio Bence Pieres	Paula Brunetti
Mario Cámpora	Luis Casarini
María Ceruli	Dominique Ekstrom
Rosario Elbey	Hernán Gerding
Federico Giacoia	Lorena González Rodríguez
Nazareth Azul Imperiale	Ángeles Lausi
Facundo Maciel Bo	Milagros Marra
Lucia Martín	Lucía Flavia Ojeda
Gimena Olmos Sonntag	Lautaro Pittier
Matías Posdeley	Marina Prada
Gerardo Ruggieri	Juan Ignacio Stampalija
Juan Ignacio Sueldo	Maximiliano Werner

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Celeste

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

LEANDRO VERGARA

MAQUEDA - ALONSO REGUEIRA - CIMINELLI - DIANA - FERNÁNDEZ
GELLI - LÓPEZ - MONTI - REJTMAN FARAH - RODRÍGUEZ - SAGGESE
TREACY - WÜST - BUTELER - CASARINI - LÓPEZ CASTIÑEIRA
CERTOMA - GALLEGOS FEDRIANI - HEILAND - MACIEL BO - RUBIO
STUPENENGO - VINCENTI - YLARRI - BARRA - BRANDAN - CORMICK
ERBIN - LOSA - SACRISTÁN - SALVATELLI - STORTONI



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
ASOCIACIÓN DE JUECES Y FISCALES DE LA
REPÚBLICA ARGENTINA



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES
UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomó Blanco

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

MARCELO DANIEL DUFFY

**LORENZETTI - ALONSO REGUEIRA - AMESTOY - COVIELLO
FREEDMAN - VILLENA - KODELIA - NIELSEN ENEMARK - SCHAFRIK
SEIJAS - SPOTA - BOTO ÁLVAREZ - CASARINI - DURAND - FACIO
GERDING - PERRINO - SALTZER CHAVEZ - ABERASTURY - CILURZO
DUBINSKI - LISTE - MORTIER - OTERO BARBA - PÉREZ
SILVA TAMAYO - THOMAS - TOIA - VEGA - ZICAVO**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
ASOCIACIÓN DE JURISTAS Y LEGALES FISCALIZADOS DE LA
REPÚBLICA ARGENTINA



**ASOCIACIÓN
DE DOCENTES**

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



**FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL**