

PROGRAMA “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”

RESOLUCION C. A. N° 273/2018.

CARRERA: Tecnicatura en Gestión Pública

DEPARTAMENTO: Departamento de Derecho Público

ASIGNATURA: Procedimiento Administrativo

CARGA HORARIA: 64 horas

DOCENTES: Prof. Carlos M. Fernández Ribet; Prof. Francisco Sabalúa.

1. FUNDAMENTACIÓN (Marco referencial)

1.1 En relación al plan de estudios

Procedimiento administrativo es una de las temáticas que se aborda en la rama jurídica del derecho administrativo.

Constituye una asignatura de la carrera de pregrado “Tecnicatura en Gestión Pública, donde adquiere mayor relevancia el interés por las implicancias prácticas, que los problemas teóricos, aunque siempre permitiendo un equilibrio de formación teórico y práctico, en el cual la formación general y la disciplinar se articulen para el saber y el saber hacer.

Para ello a lo largo de la cursada se enfatizará en el estudio y dominio de herramientas de gestión, como corresponde a una Tecnicatura, para que el graduado en el futuro se constituya en un soporte operativo altamente calificado.

Nuestra asignatura guarda relación con dos que la preceden “Elementos de Derecho Administrativo” y “Elementos de Derecho Constitucional”, manteniendo con la primera una relación disciplinar que se configura entre lo general de “Elementos...” y lo particular de Procedimiento. En tanto con la segunda, además de guardar una relación de subordinación respecto de ésta rama, retoma temas como función administrativa, función jurisdiccional, garantía de debido proceso, garantía de defensa en juicio, y otros.

De ahí, su ubicación en el segundo año segundo cuatrimestre de la carrera y, en correlatividad con las dos materias mencionadas.

1.2 En relación al conocimiento que se enseña

Caben algunas reflexiones preliminares sobre nuestro objeto de estudio: que entendemos por derecho administrativo, para finalmente ingresar en nuestro objeto específico: el procedimiento administrativo.

1.2.1 ¿Qué y cómo es el “derecho administrativo”?

En el derecho un enfoque tridimensional permite una mirada compleja que integre distintos conocimientos, por lo que exige la consideración no sólo de las normas (dimensión normológica)- que se hallan en constante inestabilidad- sino también de la realidad social (dimensión social o fáctica) y de los valores (dimensión axiológica).

Desde un enfoque científico el orden a recorrer es habitualmente normo-socio-dikelógico¹. Existen en el derecho administrativo tres órdenes diferentes vinculados por estrechas relaciones de interdependencia: a) el orden normativo- compuesto principalmente por las fuentes escritas que componen la legislación administrativa (leyes, reglamentos, instrucciones, etc.) como expresión de las funciones y potestades de los órganos del Estado-; b) el orden de las conductas o de la realidad- aparecen actos o hechos humanos por cuyo mérito los órganos que ejercen el poder del Estado adjudican potencia e impotencia, cargas o derechos y beneficios, ampliando o restringiendo la esfera de libertad de los particulares-; y c) el orden de los valores o la justicia- aquel que proporciona los criterios de valoración para juzgar las distintas situaciones que se presentan².

Es común hallarse frente a la ausencia de normas escritas que prevean una cuestión administrativa determinada (laguna jurídica)- derivado de que resulta inconveniente la codificación de la materia por su carácter dinámico y local- y entonces sus instituciones se van conformando pretorianamente, tomando así gran relevancia la jurisprudencia como fuente.

Por ende, el derecho administrativo es un objeto con contenidos complejos (normas, realidad social, conflictos de intereses sociales e individuales, etc) y extensos (existencia de múltiples ordenamientos relevantes, nación, provincia y municipalidad) y cambiantes (por su dinamismo) que tornan dificultoso su abordaje, y que recomiendan el enfoque tridimensional del que hicimos mención.

¹ V. CIURO CALDANI, MIGUEL ANGEL, *Metodología Jurídica*, en “La Conjetura del Funcionamiento de las Normas Jurídicas- Metodología Jurídica”, Rosario, Fundación para las Investigaciones Jurídicas (FIJ), 2000, pp. 57.

² V. CASSAGNE, Juan Carlos “Derecho Administrativo”, 6ª ed., Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot, 1998, T.I., pp. 131 y ss.

1.2.2 ¿Qué y cómo es el procedimiento administrativo? Se aborda el procedimiento administrativo, desde un enfoque que considere su doble finalidad: por un lado, el resguardo de las garantías y derechos de los particulares, y, por el otro, el logro de la transparencia en la gestión de intereses públicos.

Como parte del derecho administrativo, el procedimiento también se halla sujeto a sus requerimientos específicos de justicia: si bien atiende al bien común, y a los valores relativos de orden y previsibilidad, se halla iluminado por la justicia desde el derecho constitucional³, y por ende debe perseguir también una armonía o equilibrio entre el ejercicio de prerrogativas o potestades públicas por parte de la Administración y la protección de derechos (garantías o libertades públicas) de la esfera de libertad de los particulares⁴. De allí su importancia, pues la omisión de las formas previstas jurídicamente como esenciales o necesarias para la expresión de la voluntad administrada importa siempre una violación al derecho constitucional al que se halla subordinado.

El Procedimiento administrativo constituye una serie de actos orientados a la realización del control de legitimidad, de oportunidad, mérito y conveniencia y que sirven al propio tiempo de garantía de los administrados. Es el cauce formal del ejercicio de la función administrativa (en sentido material), y ello lo distingue del proceso, cauce formal del ejercicio de la función jurisdiccional (en sentido material).

Su estudio es importante, incluso desde el punto de vista de la eficacia del actuar de la Administración, pues el procedimiento integra el elemento forma de los actos administrativos, lo que torna imprescindible su conocimiento por los agentes de la administración pública, pues la omisión de formas previstas jurídicamente como esenciales para que la administración actúe válidamente (sea al momento de formación de la voluntad administrativa o al de su publicidad), importará casi siempre una violación a las garantías constitucionales (de debido proceso, defensa previa o al principio de igualdad jurídica⁵) volviendo al acto nulo de nulidad absoluta e insanable, con el dispendio de actividad que ello puede importar tanto para la administración, como para el agente que así emita un acto administrativo.

³ V. CIURO CALDANI, Miguel Angel, *Lecciones acerca de la Teoría General del Derecho*, en "Investigación y Docencia, N°, págs. 33 a 76

⁴ V. CASSAGNE, Juan Carlos "Derecho Administrativo", 6ª ed., Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot, 1998, T.I., pp. 131 y ss.

⁵ V. SANCHEZ MORÓN, Miguel, *La Participación del Ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, 1980. pp. 172

Lo relevante a tener como meta del conocimiento jurídico es la *vida humana*, que constituye una realidad que vale reconocer en todos los despliegues posibles⁶; la comprensión del Derecho al *servicio* de la *plenitud de la vida humana*. Le cabe la actuación *positiva* necesaria para asegurar la efectiva vigencia de los derechos humanos, incluso los sociales, económicos y culturales. Y debe realizarlo considerando la *temporalidad*, porque para el ser humano el tiempo es oportunidad de personalización, y su pérdida es irreversible. En este sentido es exigible la *tutela administrativa*, como actuación eficaz de la administración pública. .

Sería, entonces, insuficiente abordar ésta temática desde un enfoque meramente teórico o dogmático, sin tener en cuenta cómo funciona el procedimiento en la práctica y sin un testeo sobre como efectivamente se produce o no la tutela de los valores y principios constitucionales que con el procedimiento se propone salvaguardar. Es necesaria la contrastación de las normas o principios generales con la realidad social concreta. Y en éste punto se darán herramientas al alumno que le permitan enjuiciar críticamente esa realidad para contribuir a la transformación que se exija, y ello desde una mirada que responda a la concepción de una administración abierta y visualice a la participación ciudadana- individual o colectiva- como una de las formas más convenientes del control del obrar de la administración⁷.

1.3 En relación a los procesos de enseñanza y aprendizaje

El aprendizaje sólo es posible si el alumno se involucra voluntariamente en el proceso, organizando y reconstruyendo desde su propia existencia, el objeto de estudio. Los estudiantes deben asumir un papel activo y estimular su propia capacidad de iniciativa.

La celeridad con que surgen a diario nuevos problemas jurídicos tornan necesario la formación en el alumno de un criterio jurídico, más que la erudición memorística de normas determinadas. Solo es posible concebir una educación permanente e integral, que reclama una actitud de constante indagación y búsqueda de conocimientos. El alumno no solo debe aprender la ciencia jurídica, sino también reaprender y desaprender permanentemente, para adaptarse al dinamismo con que se construye el futuro.

⁶ **V. CIURO CALDANI, Miguel Angel, Metodología Jurídica, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 2000.**

⁷ **V. SANCHEZ MORÓN, Miguel, La Participación del Ciudadano en la Administración Pública, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980. pp. 175.**

Así se busca que el alumno desarrolle capacidades que hacen al fortalecimiento de su autonomía como sujeto, como su aptitud para relacionar contenidos conceptuales, aplicar esos contenidos a la solución de casos prácticos. Por ello, y sin perjuicio de potenciar ciertas capacidades básicas (lectura comprensiva, síntesis, identificación de idea central, argumentación, adquisición de un vocabulario jurídico preciso, etc.), se intenta desarrollar en el educando el análisis crítico, la duda y la indagación, el trabajo en equipo, la creatividad en la búsqueda de soluciones, definir estrategias y tomar decisiones y fundamentalmente una actitud de humildad ante el conocimiento. Todo ello teniendo en miras la noción de la justicia como valor máximo a considerar en la ciencia del derecho.

El alumno debe lograr la vinculación entre la teoría y la práctica, entre lo conceptual y lo aplicado, entre lo actitudinal y la practica social, la transferencia de generalizaciones a contextos concretos y la consideración de situaciones reales como puntos de partida para la construcción de nociones teóricas⁸.

Esta consideración de la realidad se hace posible especialmente desde un modelo abierto, flexible, y de investigación permanente. Si el alumno aprende con la influencia del medio social y cultural, el docente universitario es un informante clave (aunque no el único) del cual puede obtener información.

Así el aula constituye un espacio de construcción de conocimientos, dónde la responsabilidad en el proceso enseñanza aprendizaje es compartida entre alumno y docente. Donde el profesor estimula en el alumno el deseo de saber, sin duda; más aun, el deseo de ver, de mirar, de preguntarse, de quedarse perplejo, de moverse en un mundo mágico, en el que el joven casi siempre desconoce y que el profesor procura contagiar con el pensamiento; pensando ante los estudiantes y con ellos⁹.

2. Objetivos de aprendizaje

Que al finalizar la cursada los alumnos estén en condiciones de:

- a) Comprender la importancia que posee el procedimiento administrativo para asegurar la transparencia en la gestión de intereses públicos

⁸ **MARCHESI, Álvaro Y MARTÍN, Elena, La Calidad de la Enseñanza en Tiempos de Cambio, pp. 25 y ss.**

⁹ **CUADRADO SALINAS, Carmen. “La enseñanza y el aprendizaje del derecho procesal” pag. 363**

y el resguardo de las garantías y derechos de los particulares, enmarcado en los principios que sustenta la república, la democracia y los derechos humanos.

b) Integrar los conocimientos básicos de la asignatura al quehacer jurídico cotidiano, en todas sus manifestaciones, conocimiento de su configuración, estructuras y funcionamiento.

c) Adquirir las habilidades para conducir y sustanciar actuaciones administrativas en forma completa.

d) Elaborar escritos y distintos actos de la Administración.

e) Desarrollar capacidades de análisis crítico, selección y sistematización de información, ser creativos, y solucionar problemas en la tramitación de expedientes administrativos.

3. Propósitos del docente

Nos proponemos durante la cursada:

a) Propender a la mejora de la calidad de las instituciones de la administración pública, contribuyendo a que los alumnos internalicen los principios del procedimiento administrativo y su finalidad de resguardo del ordenamiento jurídico y de los derechos de los administrados.

b) Contribuir a que los alumnos adquieran capacidades operativas básicas en materia de procedimientos administrativos.

c) Dar herramientas a los alumnos que les permitan una correcta redacción de escritos y resoluciones administrativas, agilizar la toma de decisiones, y lograr vínculos de cooperación y confianza con los administrados a través del resguardo y reconocimiento de sus derechos.

d) Dar a conocer las normas fundamentales, derechos y deberes inherentes a la función pública, y el funcionamiento del procedimiento administrativo en el ámbito Nacional, Provincial y Municipal.

e) Crear un ámbito donde el alumnado alcance el consenso, la aceptación y el respeto por las ideas u opiniones ajenas.

4. Contenidos

Los criterios de selección, organización y secuenciación de los contenidos han sido tomados priorizando los contenidos más vinculados a la práctica del procedimiento administrativo que a su teoría; en virtud que al tratarse aquí de la

asignatura de una tecnicatura, interesa más que la profundización en el conocimiento de nuestro objeto de estudio la transmisión de un saber aplicado a la consecución de un resultado, poniendo el énfasis entonces en nuestro caso en la enseñanza de técnicas de confección de resoluciones, escritos y demás actuaciones necesarias en la tramitación de expedientes administrativos, siempre con la mira puesta en ofrecer herramientas que sirvan para asegurar la protección de las garantías del administrado y la transparencia y eficacia en la gestión de intereses públicos durante todo el procedimiento administrativo.

CONTENIDOS CONCEPTUALES

UNIDAD I. CUESTIONES GENERALES

a) Estado de Derecho y garantía de los ciudadanos. Concepto de Procedimiento Administrativo. Función administrativa y Procedimiento. Distinción entre proceso y procedimiento.

b) Principios generales del procedimiento administrativo. Preeminencia de la verdad jurídica objetiva. Deber de veracidad de la administración pública. Impulsión e instrucción de oficio. Informalismo. El administrado como colaborador. Debido proceso adjetivo. Celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites. Eficacia en el resultado querido por la norma.

c) Tipos de procedimientos. Procedimiento general y procedimientos especiales. Procedimientos declarativos, ejecutivos y de simple gestión o internos

d) Plazos Régimen jurídico. Carácter, cómputo, prórrogas, suspensión. La obligación de resolver. El silencio administrativo.

UNIDAD II. LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO.

a) Capacidad y legitimación. Condición del denunciante. Actuación por poder y representación legal: forma de acreditar personería, cesación de la representación, alcances régimen jurídico.

b) Derechos subjetivos, intereses legítimos, mero interés simple, y derecho o intereses difusos.

- c) Intervención de terceros.

UNIDAD III. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO

a) Documentos y expedientes administrativos, componentes y tramitación. Sistemas de gestión de documentos y archivos. Procedimientos para la organización y recuperación de la información. Escritos.

b) Prueba: la actividad instructora, testimonial, confesional, pericial, informes y dictámenes, alegaciones, apreciación de la prueba. La participación de los interesados.

c) Vista en el procedimiento administrativo: efectos, forma y alcance. La reserva del expediente. Traslados. Notificaciones.

d) Actos de procedimiento: Acto definitivo, interlocutorio y de mero trámite.

- e) Conclusión del procedimiento: Medios normales y anormales.

UNIDAD IV. TRANSPARENCIA.

a) Aspectos conceptuales sobre acceso de los ciudadanos a la información. Estándares interamericanos sobre acceso a la información. Ley provincial 12475. Derecho de Acceso a la Información Pública.

- b) Protección de datos personales. Habeas data.

UNIDAD V. REMEDIOS. RECURSOS. RECLAMOS.

a) Remedios para corregir conductas administrativas. La vía recursiva, reclamatoria e impugnatoria. Cuestiones comunes. Legitimación. Impugnación de actos de alcance general.

b) Los recursos administrativos. Concepto. Naturaleza y caracteres. Requisitos formales. Plazos de interposición. Efectos de la interposición y de la resolución. Sujetos su relación con el agotamiento de la vía administrativa como requisito de acceso al control judicial.

c) Recurso de reconsideración. Recurso jerárquico. Recurso de alzada. Otras vías: queja, rectificación de errores materiales, y aclaratoria.

d) Los reclamos administrativos. Nominados e innominados. Casos en que procede. La denuncia de ilegitimidad.

UNIDAD VI. TUTELA JURISDICCIONAL DEL ADMINISTRADO (CONTROL JUDICIAL ORDINARIO Y CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN).

- a) Presupuestos de la acción administrativa: agotamiento de la vía administrativa y plazo de caducidad.
- b) Competencia contencioso-administrativa y pretensiones procesales. Amparo. Requisitos. Legitimación. Efectos.
- c) Medidas cautelares contencioso administrativas: Requisitos. Clases. Suspensión del acto administrativo.

5. Bibliografía

La bibliografía básica refiere a diversas obras de Doctrina que abarcan la mayor parte de los temas de la asignatura. El alumno podrá elegir libremente la bibliografía, aunque debe actualizar los contenidos normativos y jurisprudenciales de las obras menos recientes.

A- Legislación

- **Ámbito Nacional:** Constitución Nacional; Ley Nacional de Procedimientos Administrativos n° 19.549 –LNPA– y su Decreto reglamentario n° 1759/72.
- **Ámbito Provincial:** Constitución Provincia de Buenos Aires; Decreto Ley N° 7647/70 Procedimiento en la Administración Pública Bonaerense y Código Procesal Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires – CPCA–, (Ley 12.008 y sus modificatorias).
- **Ámbito Municipal:** Ley Orgánica de las Municipalidades Decreto Ley N° 6769/50; Ordenanza General 267 de Proced. administrativo municipal.

B- Doctrina

- ABERASTURY, PEDRO, MARÍA ROSA CILURZO, “Curso de Procedimiento Administrativo”, Ed. Abeledo-Perrot.
- ABERASTURY, PEDRO, La Justicia Administrativa, ed. Lexis Nexis.
- ESCOLA, HECTOR: “Tratado General de Procedimiento Administrativo”. Ed. Depalma.
- GORDILLO, AGUSTIN: “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo 4,.

- HUTCHINSON, TOMAS: “Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”. Ed. Astrea.
- PEARSON, MARCELO: “Manual de Procedimiento Administrativo”; Ed. Abeledo Perrot.
- CASSAGNE JUAN CARLOS “Derecho Administrativo”, Ex Lexis Nexis, Tomo II.
- BALBIN CARLOS F. “Tratado de Derecho Administrativo” Ed, La Ley, tomo III.
- BOTASSI CARLOS “Procedimiento Administrativo en la Pcia de Buenos Aires Ley 7647 y Ordenanza General 267”. Ed. Librería Editora Platense.

6. Encuadre Metodológico.

Las actividades han sido diseñadas con la finalidad de lograr que el alumno desarrolle su esfuerzo y compromiso con el estudio de la asignatura, su capacidad de búsqueda y selección de información, y aptitud para trabajar en equipo.

Los temas de la asignatura serán abordados de manera teórica y práctica, de modo tal que las clases serán expositivas e interactivas. A tal fin, se procurará la participación de los alumnos mediante el recurso a técnicas de clases dialogadas, trabajos en equipo, compulsa de expedientes administrativos, aplicación del método del caso, cine – foros de discusión y roll play, entre otros,.

También en cada unidad se dan trabajos prácticos grupales que importarán el análisis de casos. Distintos problemas jurídicos concretos que los alumnos discutirán en pequeños grupos, y cuya complejidad será mayor a medida que los alumnos evolucionen en el aprendizaje de la asignatura.

Habrá un énfasis mayor en la realización de trabajos prácticos que impliquen la enseñanza de habilidades procedimentales, como la confección de escritos o resoluciones administrativas, pero sin descuidar los aspectos teóricos de cada tema. Así se trabajará divididos en grupos simulando distintos roles en una actuación administrativa, la administración y los interesados, y cada grupo deberá desarrollar la intervención que corresponda conforme vaya surgiendo del caso. De modo de posibilitar acceder a nuevos ángulos de información, y en especial a la incorporación crítica, racional y progresiva de los conceptos teóricos.

Otra actividad es visitar una Repartición Pública local, para que se entrevisten los alumnos con un funcionario a cargo de tramitar expedientes administrativos para que puedan vislumbrar procedimientos y dificultades que se dan en la práctica real.

7. Descripción de actividades teóricas y prácticas

La asignatura es cuatrimestral, teniendo la cursada aproximadamente 16 días de clase, de los cuales algunas se dedican a parcial y recuperatorio.

La asignatura será dictada con una clase por semana de 4 horas, dividida en general en dos horas de clase teórica y dos horas de clase práctica.

La enseñanza de cada unidad del programa insumirá estimativamente una o dos clases, según sea su extensión.

8. Evaluación

a) Evaluación continua. Las actividades evaluativas han sido pensadas para comprobar que y cuánto se va modificando el aprendizaje del alumno sobre la asignatura. Es por ello que las mismas serán del tipo evaluación continua, a través de la resolución individual o grupal de trabajos prácticos y del trabajo en el aula a través de la participación grupal o individual.

Se prevé la realización de dos exámenes parciales teórico – prácticos. Se entregará a cada alumno un caso práctico referido a los contenidos conceptuales del programa para que sea resuelto. El examen debe ser devuelto de manera escrita, debiendo contar con cuatro puntos sobre diez en cada parcial para regularizar la materia. Los exámenes parciales contarán con el respectivo examen recuperatorio.

b) Evaluación final. Mediante el examen final oral teórico práctico, donde el estudiante deberá alcanzar un puntaje de cuatro sobre diez para aprobar la materia.

Los criterios de evaluación son los siguientes: a) claridad conceptual y en la redacción; b) pertinencia y profundidad; c) capacidad para relacionar, comparar, diferenciar y aplicar los contenidos conceptuales; y d) actitud valorativa de contenidos conceptuales.

En todas las evaluaciones se considerará el logro de los objetivos planteados en esta propuesta de enseñanza. Siendo ésta una tecnicatura nos interesa más un “saber hacer” que profundizar en el saber sobre nuestro objeto de estudio.

Se deberá cumplir con el porcentaje de asistencia pautado por la Carrera.

En relación a los alumnos que opten por rendir la materia en la modalidad libre, los mismos realizarán un examen teórico práctico, pues se les da al comienzo del mismo un caso práctico y luego que lo resuelven se comienza con la evaluación teórica. En esta modalidad también reciben apoyo del docente, pues se responden consultas vía mail y a petición de los alumnos se les brinda una clase de consulta.
