
EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION

por Mirta Sotelo de Andreau

I - IMPORTANCIA DEL TEMA

El tiempo es un elemento esencial en la actividad humana en general y en la actividad administrativa en especial, ninguna acción que esta realice puede considerarse eficiente o que se han cumplido correctamente los fines propuestos si el procedimiento es lento, o si la solución llega tardíamente, situación que se agrava si pensamos en algo más delicado aún, la omisión total de la acción estatal frente a la necesidad o requerimiento del particular y la obligatoriedad de obrar del propio Estado. Es la llamada inactividad formal o silencio de la Administración, objeto del presente trabajo.

Generalmente uno estudia este tema dentro del contexto del procedimiento administrativo donde aparece como una institución más entre las formas anómalas de terminación del procedimiento, o como parte del elemento voluntad del acto administrativo. Inserto en este contexto no se advierte mayormente su trascendencia, recién se toma conciencia de su verdadera dimensión e importancia a partir del momento en que se entiende que forma parte de ese grupo de Institutos que ayudan a tejer las bases para el establecimiento del Estado de Derecho.

¿Porqué pensamos esto?. Porque cuando utilizamos los parámetros del Estado de Derecho todos estamos contestes en reconocer la necesidad del sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico, limando sus privilegios a favor del administrado, condiciones que se concretan y sintetizan en la institución hoy en estudio del Silencio de la Administración. ¿Cómo?. El ordenamiento jurídico positivo instrumenta una solución útil para el caso en que la Adminis-

tración no responda. Frente a la impotencia de luchar contra el vacío, frente a la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la ley sustituye la inactividad presumiendo que se ha producido y dándole un contenido estimatorio o desestimatorio según el régimen legal que se aplique.

González Navarro dice que el *silencio administrativo puede definirse como una ficción que la ley establece en beneficio del interesado y en virtud del cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativa) la solicitud de aquel cuando la Administración incumple el deber que tiene de resolver y se dan los demás requisitos exigidos por la ley.*"

Este concepto sintetiza claramente los elementos del Instituto.

Volviendo a su importancia, creemos que la regulación del silencio es una de las formas de alcanzar el cumplimiento de las finalidades propias del Derecho Administrativo. La conducta de una buena Administración no se da tan solo por el obrar cuando el funcionario de turno lo desea, sino cuando debe hacerlo para garantizar el cumplimiento de los fines públicos y la efectivización de los derechos de los particulares siempre que la ley lo exiga.

El silencio debe entenderse siempre como un complemento de la obligación de resolver.

Consideramos que es así porque entre las finalidades principales de nuestra materia se encuentra la consagración de los instrumentos necesarios para la defensa de los derechos de los administrados, a mi en-

tender uno de los objetivos primordiales del derecho Administrativo y ello implica como correlato al derecho de obtener una respuesta, el deber de obrar de la Administración.

Ese hacer "cuando se debe" conlleva al cumplimiento de una serie de fines entre ellos la posibilidad de concretar el efectivo acceso a la jurisdicción, garantía que en la Institución en estudio se consagran legislativamente para que el particular pueda acceder a otras vías cuando la Administración no contesta, y esto debe ser así porque ¿de qué garantía del debido proceso podríamos hablar si el Administrado para poder iniciar sus reclamaciones jurisdiccionales se topa con el requisito de obtener un acto expreso frente a la obstinada y caprichosa actitud omisiva del Estado en responder a sus pretensiones?.

No se podría concretar el Estado de Derecho porque como bien lo expresa el maestro Alejandro Nieto *"La verdadera frontera entre un sistema democrático y un sistema dictatorial tanto en lo político como en lo jurídico -no está en la amplitud de las funciones administrativas, puesto que en ambos casos son, y deben ser desmesuradas en la sociedad presente, sino más bien en la posibilidad de su control. Un control jurisdiccional, tan amplio como sea posible de la Administración es como se sabe una de las claves imprescindibles del Estado de Derecho.*

El silencio administrativo ha sido estudiado con dos enfoques: por algunos autores como parte de la formación de la voluntad administrativa, elemento esencial del acto administrativo y por otros como instrumento procesal que permite dar por cumplido el requisito del agotamiento de la vía administrativa previa a la iniciación de una acción contenciosa.

González Pérez manifiesta que el silencio administrativo no es en realidad una verdadera forma de terminación de los procedimientos administrativos sino que es una presunción que ha sido establecida en garantía de los propios administrados que de

otro modo podrían verse afectados en sus derechos y posibilidades jurídicas por la mera inactividad de la Administración.

Si lo pensamos como parte de un elemento esencial del acto administrativo como es la voluntad no puede discutirse su importancia porque un acto que carece de un elemento esencial carece de validez jurídica; por el otro lado si lo vemos como garantía de acceso a la jurisdicción como lo hemos expresado precedentemente su trascendencia se afirma sola, hay un aforismo que refleja la idea, "sin justicia no hay derecho".

Mirándolo desde uno u otro punto de vista lo importante es aprender a observarla con el prisma que destaca su principal característica, la de convertirse para el particular en un puente jurídico que le permita seguir avanzando en la lucha por la consagración de los derechos que considera lesionados cuando el río de la inacción se presenta en su camino.

El tema no es fácil, su estudio y la necesidad de su aplicación práctica ha presentado a lo largo del tiempo interrogantes como: ¿Debe considerarse como denegación tácita a la actitud omisiva de la administración o debe otorgársele carácter positivo a la misma? ¿Es un acto administrativo o no? ¿Puede favorecer a la Administración o solo al administrado? ¿Procede el recurso de revocatoria contra el silencio de la Administración? ¿Debe modificarse el actual procedimiento establecido en la ley? ¿El plazo es conveniente? ¿Si el particular no insta el procedimiento puede atribuírsele el carácter de renuncia a tal actitud? ¿Puede considerarse que hay Responsabilidad del Estado por esta actitud omisiva?.

II - APROXIMACION COGNOCITIVA DEL INSTITUTO

Frente a la realidad de que la Administración no dicte la correspondiente resolución a pesar de que exista una obligación legal de hacerlo se ha elaborado la llamada "Teoría del Silencio Administrativo" denomi-

nación que aunque la considera incorrecta porque no se trata de una verdadera teoría según dice Garrido Falla fue propuesta por Fernández de Velazco en España.

Si hablamos de silencio administrativo en general, en su sentido más amplio comprendería por el objeto tanto a la inactividad formal de la Administración, como a la inactividad material y por los sujetos a la inactividad del particular que nos conduce a la caducidad del procedimiento y a las relaciones entre los órganos administrativos.

De todas estas posibilidades debemos acotar en cuanto al sujeto exclusivamente a las peticiones del particular a la Administración.

Siguiendo en la línea de clarificar es importante distinguir entre la inactividad formal y la inactividad material de la Administración, tal como se ha planteado en la doctrina. La primera es la que hace a la omisión del cumplimiento de las competencias generales y la segunda en cambio es la que surge por el incumplimiento de un procedimiento administrativo determinado. Esto se ve claro en un ejemplo hay inactividad material cuando el Estado no vacuna a la población para prevenir las enfermedades, en cambio la hay formal cuando no responde a los reclamos administrativos que los tutores de los alumnos de los colegios primarios han interpuesto ante el Ministerio de Salud Pública pidiendo que se vacune a sus tutelados.

En el derecho comparado el tema de la inactividad formal ha sido tratado en numerosos debates doctrinarios hasta alcanzar su tratamiento legal hace casi un siglo en Francia. Es allí adonde aparece la primera consagración legislativa en el año 1900, cuando se determina un plazo mínimo de cuatro meses para que la Administración se expida. Pero no se equipara aún esta actitud omisiva de la administración con la decisión ejecutoria, se tomaba como una denegatoria implícita y éste plazo dice Rolland, citado por Bielsa se le otorgaba a la Administración para que realice «un nuevo examen de conciencia». Ese ejemplo de re-

cepción legislativa y los conceptos en ella contenida fueron evolucionando y difundándose su tratamiento en otros países europeos como Italia o España.

En Italia, por vía primero de la interpretación jurisprudencial y legal después determinó que el silencio de la Administración frente al Recurso Jerárquico en un primer momento o ampliándose a cualquier petición determinó que si la Administración no contesta luego de transcurrido un plazo significaba la confirmación de la decisión recurrida.

En España como señalan García de Enterría y Tomás Ramón Fernández sobre el modelo francés se introduce la técnica del silencio negativo en los Estatutos Locales de Calvo Sotelo de 1924 y 1925, la Ley Municipal republicana de 1935 y más tarde por la Ley del 18 de marzo de 1944 a propósito del recurso de agravios en materia de personal, regulación que fue generalizada en el artículo 39 de la LJ y retocado levemente en la L.P. A art. 94. ¿Qué se establecía? Un primer plazo de tres meses para la notificación de la resolución a partir de la petición y un segundo plazo a partir de la denuncia de la mora de dos meses más a cuyo término podía considerarse la denegación presunta. Aquí el silencio negativo de la Administración no se consideraba un verdadero acto administrativo sino la ausencia de expresión volitiva, manteniéndose el deber de la administración de dictar una resolución expresa. Era pues como dicen los autores citados una simple ficción de efectos estrictamente procesales limitados a abrir la vía del recurso y en beneficio del particular únicamente, que mantenía dos problemas el de los plazos de producción del silencio negativo que eran sin lugar a dudas excesivos y el de la contradicción que solía presentar por el acto dictado con posterioridad a la producción del silencio por la Administración.

A esto se debe agregar que el art. 58 de la L. J. limitó a un año el plazo de interposición del recurso contencioso administrativo en caso de silencio transformándose el

beneficio que implicaba el diseño del instituto del silencio en una facultad condicionada. La doctrina española, como lo expresa González Pérez, ha interpretado al silencio administrativo y sus efectos como una forma de evitar la lesión del derecho de defensa. El sujeto beneficiario de éste instituto es siempre el administrado, no la Administración.

La L.P.A. recogió también en su art. 95 el silencio positivo pero en supuestos concretos tales como las autorizaciones o aprobaciones que hubieran de acordarse en ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores, en los casos de control preventivo.

Y en los casos a posteriori la necesidad de obtener la regularidad de ciertas actuaciones de los particulares o de órganos de entidades administrativas inferiores cuya voluntad debiera ser integrada por otra de la Administración superior.

El silencio positivo ha sido considerado en España como un verdadero acto administrativo por la mayoría de la doctrina y luego de la sanción de la nueva ley. Esto ha permitido entender que una vez producido, a diferencia del silencio negativo, no era posible que la Administración dictara un nuevo acto.

Se equiparó al plazo del silencio positivo con el plazo de la caducidad y no al de la prescripción en los casos en que la Administración necesitaba que el interesado subsanara los defectos de orden técnico o de cualquier otro tipo que pudiesen afectar al proyecto sometido a control, por lo que solo interrumpía el computo del plazo.

El silencio positivo también trajo algunos problemas como precisar el contenido concreto de la aprobación o autorización contenidas cuando esta era ilegal, determinándose por vía Jurisprudencial que la autorización por silencio que adoleciera de vicios esenciales debía considerarse nula de pleno derecho coincidente con algunos autores como García de Enterría y Tomás Ramón Fernández o para otros como Santamaría

Pastor que era una actividad sometida a una carga de comunicación previa sujeta a un condicionamiento posterior. Martín Mateo en cambio dice citando también jurisprudencia del Tribunal Supremo que otorgada por silencio administrativo la licencia solicitada no puede ser desconocida por un acto posterior expresa. Dado que los actos declarativos del derecho que se derivan del silencio positivo gozan de idénticas garantías de seguridad y permanencia que los declarados por acuerdo expreso. Coincidimos con éste último criterio.

La nueva L.P.C. ha incorporado los llamados actos presuntos que estaría equiparando al acto administrativo no solo el acto producido por el silencio positivo sino también el negativo (art. 42) a lo que ha agregado un nuevo requisito la necesidad de certificación por parte del órgano competente que debió resolver el procedimiento (arts. 43 y 44), cuestión que plantea algunos problemas prácticos que ha hecho formular críticas a los autores sobre todo por la poca claridad referida al dictado obligatorio del acto expreso sobre el mismo tema dentro del plazo de veinte días por la Administración y la omisión de fijar el plazo para la interposición del Recurso contencioso administrativo.

Pero abandonando el derecho comparado europeo cuya breve visión nos ha ayudado a entender la Institución veamos que ocurre en nuestro país.

III - PROCEDIMIENTO EN EL REGIMEN ARGENTINO

Cuando empezamos a estudiar el procedimiento concreto nos preguntamos ¿Porqué es necesario acudir a la Administración previamente? ¿Porqué no podemos dirigirnos directamente a la Jurisdicción frente a cualquier acto lesivo de la Administración?. En primer lugar porque así lo establece el ordenamiento jurídico vigente y ello es así según la doctrina por dos razones: a) Por un lado el principio de economía porque de ésta manera se puede evitar la realización de un

trámite contencioso en sede judicial, principio condicionado a que cuando el particular plantee la cuestión en sede administrativa esta le sea resuelta, y b) Por el otro el carácter revisor que se le ha dado a la jurisdicción contenciosa administrativa entendiéndose que el objeto de la impugnación debe ser siempre un acto administrativo. Así lo entiende el régimen nacional y la mayoría de los ordenamientos provinciales, por ejemplo el actual Código contencioso Administrativo de la Provincia de Corrientes Ley 4106 exige la identificación del acto que se impugna como requisito de la demanda (art. 56).

Estas argumentaciones desde mi punto de vista han perdido su concordancia con la actualidad sobre todo después de la Reforma Constitucional de 1994, donde ha cambiado el tratamiento que le dan nuestros constituyentes a este tema a partir de la supresión de la necesidad del agotamiento de la vía administrativa en el tema del Amparo, cuyas cuestiones de fondo son como todos sabemos en su mayoría temas del Derecho Administrativo (ver art. 42 y cc C.N.). Estas y otras circunstancias del Derecho Administrativo actual hace que deban replantearse estas exigencias previas pero no me detengo en su análisis pues no es el objeto del presente trabajo.

La Administración debe resolver esa reclamación dentro de un plazo, si no es así se produce el silencio que es considerado como una denegación tácita en nuestro ordenamiento, permitiendo al particular iniciar directamente la acción judicial en defensa de sus derechos afectados.

En realidad como lo sostiene Tawil el régimen argentino nos da "cuatro posibilidades: a) considerar al silencio como una denegatoria de la presentación o recursos interpuesto, b) interponer la queja por defectos de tramitación e incumplimiento de plazos, siempre que no se refieran al plazo de resolución del recurso, c) iniciar una acción de amparo por mora, o d) esperar la resolución expresa de la presentación o recurso por parte de la Administración que deberá al

constituir una obligación legal de ésta necesariamente producirse".

Sobre la primera vía en nuestro país el régimen jurídico positivo ha receptado su regulación, tanto en la legislación nacional como en las legislaciones provinciales. En el orden nacional fue normado en un primer momento en la ley N° 3.952 que regulaba las demandas contra la Nación y luego en la Ley Nacional N° 19.549 aún vigente.

El artículo 10 de la mencionada norma otorga al silencio un carácter negativo, solo mediando disposición expresa en contrario podrá acordarse a silencio sentido positivo.

La configuración del silencio no es automática; el régimen argentino al igual que la mayoría de los regímenes europeos continentales establece como requisito previo la necesidad de pedido de pronto despacho en forma obligatoria y en forma optativa el uso de un procedimiento judicial sumario denominado - Recurso de amparo por mora.

Respecto al primero, si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento éste no podrá exceder de sesenta días, vencido el plazo que corresponda el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros treinta días sin producirse dicha resolución se considerará que hay silencio de la Administración. Salvo en el caso del agotamiento de la vía recursiva donde por ejemplo el artículo 87 del Decreto Reglamentario de la Ley Nacional de Procedimientos N° 1.759/91 especifica que "*si el recurso de reconsideración no fuere resuelto dentro del plazo fijado el interesado podrá reputarlo denegado tácitamente sin necesidad de requerir pronto despacho*", lo mismo que en el caso del artículo 91 de la misma norma donde se consigan que "*el plazo para resolver el recurso jerárquico será de treinta días a contar desde la recepción de las actuaciones por la autoridad competente en su caso de la presentación del alegato -o vencimiento del plazo para hacerlo- si se hubiere recibido prueba. No será necesario pedir pronto despacho para que se*

produzca la denegatoria por silencio”.

Igual pensamos coincidentemente con Cassagne que los plazos para resolver, en el caso del recurso jerárquico sobre todo, son extensos y no contribuyen al cumplimiento del principio de celeridad recordando que deben computarse en días hábiles administrativos.

Debemos destacar aquí que el ordenamiento argentino nacional es más favorable al administrado en cuanto al plazo de interposición de la acción contenciosa pues no establece un plazo específico aplicándose el de la prescripción (art. 26 de la ley Nacional 19.549), a diferencia del régimen español por ejemplo donde se establece el plazo de un año o el correntino donde se determina el plazo de un año y medio (art. 223 Ley Pcial. N° 3.460).

En lo demás la ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia de Corrientes N° 3.460 concordantemente con el orden nacional establece en el artículo 112 que *“El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a cuestiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto se interpretarán como negativa, solo mediante disposición expresa podrá acordarse al silencio un sentido positivo. Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento éste no podrá exceder de un mes computado en la forma determinada en el artículo 17, a partir del momento en que el expediente hubiere quedado en estado de decidir respecto de lo peticionado en el trámite de que se trate. Vencido el plazo que corresponda, el interesado podrá requerir pronto despacho, dentro del siguiente mes, y si transcurriere otro mes sin producirse el pronunciamiento requerido, se considerará que hay silencio de la Administración. El requerimiento de pronto despacho mencionado es optativo y no obligatorio, de cualquier forma, si no mediare resolución al termino del tercer mes posterior al momento antes indicado, se acordará al silencio el significa-*

do a que se refiere éste artículo”. El art. 222 ubicado en la Sección III bajo el título “DENEGACION TACITA” que *“Vencidos que fuesen los plazos respectivos sea para resolver el recurso de revocatoria si el acto fuere dictado por la autoridad superior, para resolver el recurso jerárquico en los supuestos que él proceda o de cumplimiento a lo ordenado en el recurso por mora, se considerará agotada la reclamación administrativa previa y expedita la acción contenciosa que correspondiere para reclamar en sede judicial lo que se hubiere peticionado sin resultado en la instancia administrativa”.*

Destacamos la última parte del artículo 112 donde se considera automáticamente agotada la vía cumplido los tres meses con lo cual el requerimiento de pronto despacho se transforma en optativo. Aclaramos también que al estar regulado el plazo en meses y no en días no es aplicable la crítica que hacíamos al tratar el exceso del tiempo para resolver en el ordenamiento nacional.

Respecto al silencio positivo en nuestro país ha sido reconocido pero en muy pocas normas legales como el Reglamento de Contrataciones del Estado en trámite de modificación de la ley de Administración Financiera N° 24.156. Su uso no ha tenido demasiada difusión. Sin embargo creo que su recepción sería útil en el caso de pedidos de autorizaciones permisos o licencias como es el caso de uso de suelos, edificaciones, uso de la vía pública o en bienes de dominio público en los cuales la actividad del particular está condicionado en un todo a la autorización del Estado Nacional Provincial o Municipal. Para el caso de que la autorización así obtenida no fuera concordante con los requerimientos legales la Administración cuenta con la facultad de revocación, nulidad o inicio de la acción de lesividad.

Hemos desarrollado hasta aquí el esquema básico del Instituto en estudio, efec-

tuemos ahora las conclusiones y algunas propuestas.

IV - CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Para concluir y respondiendo a los interrogantes formulados al inicio y sintetizando podemos decir que:

- 1) El Silencio Administrativo es un Instituto que coadyuva al mantenimiento del Estado de Derecho, colaborando en la concreción de la garantía constitucional de efectivo acceso a la Jurisdicción.
- 2) Su finalidad es favorecer al administrado, no a la Administración.
- 3) No es dable generalizar el carácter negativo o positivo a la actitud omisiva del Estado. Dependerá del área de actividad de la Administración de que se trate, estudiándose, previo a la sanción legal, la problemática que plantea dicha decisión a fin de evitar los problemas que se han planteado en el Derecho Comparado.
- 4) Sea positivo o negativo es un acto administrativo.
- 5) Interponer el recurso de revocatoria contra ese acto es un trámite inoficioso, porque ya se advierte la conducta de la Administración.
- 6) Deben reducirse los plazos y suprimirse las cargas del administrado con el requerimiento del pronto despacho, y menos aún considerar la falta de requerimiento como renuncia.
- 7) Puede considerarse que hay Responsabilidad del Estado por esta actitud omisiva, pues se debe responder por la acción y la omisión. Por lo demás la existencia de ésta posibilidad de resolución por vía de una ficción legal no libera a la Administración de su obligación de resolver.

En el marco de estas conclusiones me permito proponer algunas ideas que pueden coadyuvar a simplificar los carriles que nos conduzcan al encuentro de la solución justa, para ello tengo dos propuestas, una que tiene que ver con la norma legal y la otra con

un profundo y verdadero cambio del ordenamiento interno de la Administración.

La primera tiene que ver con una modificación legislativa que propone la simplificación del procedimiento administrativo y que suprime la necesidad del requerimiento de pronto despacho, esto es que vencido el plazo que corresponda el interesado deba presentarse nuevamente y requerir pronto despacho y si transcurrieren otros treinta días sin producirse dicha resolución se considerará recién que hay silencio de la Administración. En mi opinión, la Administración ya conoce el plazo dentro del cual debe expedirse y si no lo tiene expresamente establecido entran a correr los sesenta días que determina en forma genérica la ley nacional.

Estos requerimientos que colocan a la actividad del Administrado como obligatoria e imprescindible para dejar "al descubierto" a la Administración, es una carga más para el interesado **que vuelva a requerir pronto despacho**, me parece una exigencia en demasía, considero que vencido los sesenta días o el plazo establecido para pronunciarse sin ningún requerimiento previo se debe considerar automáticamente que hay silencio de la Administración tal como ocurre en el caso del uso de la vía recursiva y esto coincide con la verdadera aplicación de uno de los principios olvidados del procedimiento administrativo como lo es el de **la impulsión de oficio**. No puede seguir subsanándose la inactividad típica de la Administración con más obligaciones a los particulares y más plazos y prórrogas.

En el mismo sentido oportunamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inconstitucional en la causa "Galián, Edgar c/ Provincia de Corrientes" CSN 300-1292 el artículo 44 del viejo Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Corrientes Ley N° 2.943 fundada en que "*Resulta irrazonable que mediando una manifestación inequívoca y expresa del recurrente impugnando un acto o decisión de la Administración, suficiente para determinar la medida y el alcance de su re-*

clamo se presume por vía legal su renuncia cuando el órgano no cumple con su obligación de resolver dentro del plazo y el interesado no urge la decisión. En efecto, atribuir a esa renuncia por el art. 44 del Código Contencioso administrativo de Corrientes al hecho de no haber urgido el procedimiento ante el silencio del órgano, no guarda coherencia con las reglas generales del procedimiento, premia la actitud negligente de la Administración, importa un trato desigual no razonable de los sujetos de la relación de Derecho público y atenta contra la garantía de la defensa establecida en el art. 18 de la Constitución Nacional". Los argumentos transcritos sobre todo en el último punto del párrafo de la sentencia de la Corte (cuyo subrayado es mío), reflejan en síntesis el pensamiento que me alienta en la propuesta sobre el tema.

Pero también tengo claro para mí que la cuestión no pasa por una simple modificación legislativa sino en verdaderos y profundos cambios que deben producirse en la Administración y me estoy refiriendo a las verdaderas Reformas Administrativas internas que son necesarias para mejorar el Servicio que presta la organización administrativa pública, partiendo desde el cambio en los registros de los procedimientos administrativos.

Cuando uno habla de estos temas empieza a atacar a los funcionarios públicos, a la carga de la burocracia interna y a la mala voluntad de todos, pero yo creo que no debemos generalizar. Si bien es cierto que existen algunos funcionarios que son caprichosos y se mantienen en la negativa por la negativa misma también es cierto que muchos funcionarios son excelentes y que tienen la mejor predisposición y vocación de servicio pero se encuentran con una empresa cargada de obstáculos, procedimientos complejos que solo algunos privilegiados saben como tramitar, organizaciones innecesarias en el procedimiento que han nacido y permanecen por algún padrino político, inco-

municación entre los órganos de iniciación del procedimiento donde se detectan las urgencias de los mismos y las autoridades de decisión que generalmente llegan tarde para su estudio, normas internas desconocidas por la mayoría de los agentes, desconocimiento de las funciones de las organizaciones en las cuales ingresan a trabajar entre otras cuestiones.

Para ello considero que deben buscarse soluciones como, mejorar los actuales sistemas de ordenamiento de expedientes en los ficheros de las Mesas de Entradas y Salidas haciendo que sean simples, sencillos, útiles y veloces, lo que permitirá la búsqueda y distribución eficaz de los trámites que se inician. Si es posible incorporar la informatización a cada uno de estos organismos. La oficina de Mesa de Entradas y Salidas es clave en el desarrollo del procedimiento administrativo, si los expedientes no se encuentran si se remiten a la Oficina errónea si no se sabe catalogar los procedimientos que se inician dando igual tratamiento a un pedido de suspensión de derrumbamiento de un edificio que a un pedido de renovación de una contratación que vence dentro de un año o a un pedido de licencia anual ordinaria.

Otra necesidad es la elaboración y habilitación de Manuales de Circuitos de Trámites internos, donde se determinen los pasos que deben seguir los procedimientos básicos necesarios en cada oficina y los plazos que deben demorar en cada Oficina, procurando simplificar al máximo los pasos y reducir los tiempos de tramitación, automatizando en los casos que sea factible. Es importante recuperar también el uso de los Manuales de Misiones y Funciones con determinación de actividades de cada funcionario redactando normas claras que no superpongan informes o actividades innecesarias dando a cada organismo administrativo la delimitación de su área de competencia cuidando que respondan a las necesidades del grupo social al que están dirigidas las actividades para las que ese órgano fue creado y luego, y como un

paso imprescindible, debe buscarse el entrenamiento y capacitación de los funcionarios que deben ejecutarlo.

Estas son algunas de las propuestas que se pueden desarrollar y a través de las cuales se pretende concretar aquella idea formulada por el maestro Fernando Garrido Falla en el prólogo a la Primera Edición de su obra Tratado de Derecho Administrativo. Parte General *"Repetidamente hemos expuesto que el Derecho Administrativo agrupa a sus instituciones en torno a dos ideas, a la par antagónicas y complementarias: prerrogativa administrativa y garantía del particular. La primera coloca a la Administración en una situación de privilegio, pues implica el reconocimien-*

to jurídico a su favor de una serie de medios que exorbitan al Derecho privado y que no poseen los particulares: es el sistema de las potestades administrativas. Pero, frente a la prerrogativa, el Derecho administrativo consagra un contrapuesto sistema de garantías para el particular. Gracias a éstas el privilegio administrativo, deja de ser arbitrario para convertirse en pieza lógica del ordenamiento jurídico".

Este es el equilibrio al que apuntamos todos los que estudiamos el Derecho Administrativo, procurando su desarrollo en cada una de las Instituciones Jurídicas que analizamos, entre las que se encuentra sin lugar a dudas el Silencio Administrativo.

* * *

BIBLIOGRAFIA

1. -ACOSTA, ESTÉVEZ. «Proceso, Procedimiento y Recursos ante el Tribunal de Justicia de la C.E.E.». Madrid. España. 1988
2. -ALESSI, RENATO, «Instituciones de Derecho Administrativo». Bosch. Barcelona. España. 1970.-
3. -BIELSA, Rafael. «Derecho Administrativo». Ed. La Ley. Tomo V. Buenos Aires, Argentina. 1967
4. -CASSAGNE, Juan Carlos. «Derecho Administrativo» Ed. Abeledo Perrot Buenos Aires, Argentina. 1986.-
5. -CASSAGNE, Juan Carlos. «Acerca de la caducidad y la prescripción de los plazos para demandar al Estado Nacional» ED-45 545.-
6. -COMADIRA, Julio «El Acto Administrativo Municipal» Ed. Depalma Bs. As. 1995-
7. -COMADIRA, Julio «La nulidad de Oficio del Acto Administrativo» Ed. Depalma Bs As. Ed. Actualizada 1998-
8. -DIEZ, Manuel María. «Derecho Administrativo». Ed. Plus Ultra. Tomo V. Buenos Aires, Argentina. 1971.-
9. - DIEZ, M. M., con la colaboración de Tomás Hutchinson «Derecho Procesal Administrativo» Ed. Plus Ultra.. Buenos Aires, Argentina. 1996.-
- 10.- DROMI, José Roberto. «Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública». Madrid, España. 1986.-
- 11.- DUGUIT, León. «Traté de droit constitutionnal». París, Francia. 1921.-
12. ENTRENA CUESTA, R. «Curso de Derecho Administrativo» Tecnos Vol. I (10 ed.) 1993 y vol. II (d10 ed) 1994 y vol III. Madrid.-
- 13.-ESCOLA, Jorge Héctor «Tratado General de Procedimeinto Administrativo». Ed. Depalma. Bs. As. Arg. 1981 2da. Ed.
- 14.-FORSTHOFF, Ernest. «Tratado de Derecho Administrativo». Madrid, España. 1958-
- 15.-GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomas Ramón. «Curso de Derecho Administrativo». Madrid, España. 1981.-
- 16.- GARRIDO FALLA, Fernando. «Tratado de Derecho Administrativo». Madrid, España. 1975.-
- 17.- GONZALEZ NAVARRO, Francisco. «Derecho Administrativo Español». Ed EUNSA. Navarra, España. 1996.-
18. -GIANNINI, Mássimo Severo.- «Dirito Amministrativo». Ediciones Guffre. Milán. Italia. 19
- 19.-GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. «Derecho Procesal Administrativo». Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1935.
20. -GONZALEZ PEREZ, Jesús. «Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano» Ed. Temis 1985.-
- 21.-GORDILLO, Agustín. «Tratado de Derecho Administrativo». Ed. Fundación de Derecho Administrativo. Bs. As, Argentina. 1997.-
- 22.-GRECCO, Carlos M. «Sobre el Silencio de la Administración» LL 1980 C -777 y ss
- 23.- HAURIUO, Maurice. «Précis de droit administratif et du droit public». París, Francia. 1914.-
- 24.- Jornadas presididas por el Profesor Dr. Miguel S. MARIENHOFF. «El Derecho Administrativo Argentino, Hoy». Ed. Ciencias de la Administración (División Estudios Administrativos). Buenos Aires, Argentina. 1996.-
- 25.-HUTCHINSON, Tomás. «La morosidad administrativa y la solución legal del amparo por mora». Rev. Reg. de la Adm, Pca. Nº 21.
26. -HUTCHINSON, Tomás «Ley Nacional de procedimientos Administrativos». Bs.As. 1988.
- 27.-LAUBADERE, André. «Traté Elimentare de Droit Administratif». París, Francia. 1970.-
- 28.-LOWESTEIN, K. «The balance between Legislative an Executive Power: a study in comparative Law "University of

- Chicago Law Review". Chicago 1938.
- 29.- MARIENHOFF, Miguel. - B. Sec. Doctrina - La Ley. Buenos Aires, Argentina. 1983.
- 30.-MARIENHOFF, Miguel S. «Tratado de Derecho Administrativo» Bs.As. 1973.- 89.
- 31.-MARTÍN, MATEO RAMÓN. «Manual de Derecho Administrativo». Inst. de Est. de Administración Local. Madrid. 1981. 5º edición.
- 32.-MARTIN REBOLLO, L. "La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Publicas" Un.de Cantabria. Santander 1993.
- 33.-MAYER, OTTO «Derecho Administrativo Alemán» Ed. Depalma Bs.As. 2da. Ed.
- 34.-MORICET, Jorge Leandro "Recopilación de Códigos y Normas Contencioso Administrativas de las Provincias Argentinas." Ed. Departamento de Publicaciones e Impresiones de la UNNE
- 35.-MOSSET ITURRASPE, J KEMEL-MAJER DE CARLUCCI, A Y PERELLADA C. «Responsabilidad de los jueces y de Estado por la Actividad Judicial» Ed. Rubinzal Culzoni Santa Fé 1986.
- 36.-MUÑOZ, Guillermo "Plazo de Caducidad y Silencio de la Administración" Bs. As. 1982.
- 37.- MUÑOZ, Guillermo «El Reclamo Administrativo previo» L.L 1988 A-1048
- 38.-NIETO GARCIA, A. «La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo» 9-35-Número 76 enero - abril 1975.
- 39.-NIETO GARCIA, A. «La inactividad material de la Administración veinticinco años después» D.A. N° 208. Madrid. 1986.
- 40.-NIETO GARCIA, A. "La inactividad de la Administración y el recurso contencioso - administrativo" RAP N° 37 Madrid).
- 41.-REVIDATTI, Gustavo Adolfo "Derecho Administrativo", Fundación de Derecho Adm. Bs.As. 1984.
- 42.-REVIDATTI, Gustavo Adolfo y Sasson José "Procedimientos Administrativo de la Provincia de Corrientes. Ley 3.460 Comentada". Fuero Juzgo Librería Editorial. Corrientes 1994
- 43.RIVERO, JEAN. «Droit Administratif- Neuvieme edition». Ed. Dalloz. París Cedex 05-1980.
- 44.ROQUEL, Rodolfo "El control parlamentario de la Actividad Administrativa" Rev. de la Fac. de Derecho de la UNNE N° 10. 1993.
- 45.SALOMONI, JORGE Luis "Reforma del Estado su configuración constitucional a través de la Reforma de 1994". A. e DP N° 7 Ed. AD. Hoc Bs. As. 1998.
- 46.- SAN AGUSTIN. «La Ciudad de Dios». México D.F., México. 1979.-
- 47.-SANTAMARÍA PASTOR, J.A «Fundamentos de Derecho Administrativo I». Ed. Centro de Est. Ramón Areces. Año 1988. Madrid.
- 48.-SANTAMARÍA PASTOR, J. F. "El problema de los plazos en el contencioso administrativo. Prescripción o caducidad." RAP N° 58.
- 49.-SANTO TOMAS DE AQUINO. "Suma Teológica". Ed. Biblioteca Autores Cristianos. Tomo VI. Madrid, España. 1956.-
- 50.-SASSON, José y SAIACH, Nelson "Derecho Administrativo" Ed. Intercontinental. Asunción del Paraguay 1995.
- 51.- SAYAGUES LASO, Enrique. «Tratado de Derecho Administrativo». Montevideo, Uruguay. 1959.
- 52.-SESIN, Domingo Juan "Administración Pública. Actividad reglada discrecional y técnica "Ed. Depalma Bs.As. 1994.
- 53.- SOTO KLOSS, Eduardo. «Responsabilidad del Estado». Tucumán, Argentina. 1982.
- 54.-TAWIL, Guido "El amparo por mora y el silencio de la Administración" LL 1986-D- 1172.
- 55.-TAWIL, Guido "Administración y Justicia" Ed. Depalma 1993. Bs.As.
- 56.- VAZQUEZ, Adolfo Roberto. "Responsabilidad aquiliana del Estado y sus funcionarios". Ed. Abaco. Bs As., Argentina. 1990.
- 57.- VEDEL, George. «Droit administratif». París, Francia. 1968.-
- 58.- WALLINE, M. "Droit Administrative". París, Francia. 1959.
- 59.- ZANOBINI, G . "Corso Di Diritto Administrativo". Milan, Italia. 1947.