
TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA APLICADA A GRUPOS VULNERADOS

ANDERSON CHRISTIAN SALTZER CHAVEZ

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado |
Mayo 2023 | Año 7 N° 9 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2796-8642) |
pp. 128-155

INDICE: **I.** Introducción; **II.** Situaciones de vulnerabilidad: justificación del análisis jurídico diferenciado; **III.** Tutela administrativa efectiva aplicada los grupos vulnerados; **IV.** Conclusiones.

Resumen: El concepto de “particular administrado” debe ser discutido dentro del derecho administrativo, dado que el mismo se encuentra abarcado por personas con situaciones fácticas completamente distintas, como son las personas que integran grupos históricamente vulnerados en el reconocimiento y ejercicio eficaz de sus derechos. Esto obliga, a su vez, a realizar una interpretación que le otorgue contenido al Principio de tutela administrativa efectiva, conforme los parámetros del Estado constitucional social de derecho, a fin de lograr un impacto directo sobre las etapas del procedimiento administrativo, cuando el mismo se vincula con grupos históricamente vulnerados en sus derechos o con la garantía de un nivel mínimo y esencial de un derecho humano.

Palabras clave: Grupos vulnerables, Derechos humanos, Procedimiento administrativo, Tutela Administrativa Efectiva.

Abstract: The concept of “private citizen” must be discussed under the administrative law. It is covered by people with completely different factual situations, such as people who are part of vulnerable groups. This group of people has been historically undermined in the recognition and effective exercise of their rights. That situation requires a particular interpretation of the Principle of Effective Administrative Protection according to the parameters provided by the model of the State based on Constitutional and social principles; in order to achieve a direct impact on the stages of the administrative procedure when it is involved with groups historically violated in



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina

their rights or with a minimum and essential level of a guarantee of Human rights.

Keywords: Vulnerable groups, Human rights, Administrative Procedure, Effective Administrative Protection.

I. INTRODUCCIÓN

1. En sus orígenes el Derecho Administrativo surge como una rama del derecho destinada a limitar el ejercicio del poder. En ese marco el Procedimiento Administrativo cumplía con una finalidad de control de la legitimidad (legalidad y razonabilidad) de la actividad de la Administración, de control de los actos administrativos, en relación al interés público o bien común (oportunidad, mérito o conveniencia) pero, también, cumplía con una finalidad de garantía para los administrados.

El modelo de Estado fue cambiando y, bajo las premisas del Estado de Bienestar, el derecho administrativo ya no tenía solo como fin controlar el ejercicio del poder público o de encauzar el mismo dentro de la legalidad, sino que, también, se buscaba del Estado, y de la Administración en particular, un rol activo en el reconocimiento y plena eficacia de los derechos de los particulares. Esta configuración política del Estado encuentra su paralelo jurídico en el Estado constitucional social de derecho.

El debate no terminó ahí, en la actualidad estamos discutiendo académicamente, si es necesario un cambio y pasar de un derecho administrativo de la prestación, a un derecho administrativo de la garantía de la prestación, para que se pueda adaptar a los fines del Estado Garante (Schmidt-Assmann, 1993, p. 104). A esta discusión, sobre el rol de la administración, se suma el derecho fundamental a la buena administración; que es entendido como el derecho de todo ciudadano a que el poder público atienda con objetividad los intereses generales (Rodríguez-Arana Muñoz, 2012, p. 16).

2. El Estado constitucional social de derecho se estructura bajo valores fundamentales como son la dignidad humana y la democracia pluralista como principio de organización estatal. La dignidad humana, de esta manera, se convierte en el deber jurídico fundamental dentro de este modelo jurídico de Estado (Häberle, 2002, p. 178).

En el ordenamiento jurídico se reconocen varios derechos que se encuentran fundados y encuentran su razón de ser en la dignidad de

la persona. Estos derechos tienen como fin generar las posibilidades para que la persona pueda autodeterminarse. La Corte Suprema de Justicia de la Nación sostiene que esas normas no pueden quedar en el mero reconocimiento porque, para que ese reconocimiento resulte efectivo y no ilusorio, como primer aspecto, el llamado a reglamentarlo no puede obrar con otra finalidad que no sea la de darle todo el contenido que las normas señaladas le asignan; señalando a su vez que “garantizar” significa mucho más que solamente abstenerse de adoptar medidas que pudieran tener repercusiones negativas (Fallos 327:3677 y 332:2043).

De esta manera la sociedad coloca a la Administración, bajo el Estado constitucional social de derecho, en una posición de garante primario de la dignidad de las personas y de los derechos que le son inherentes porque, en definitiva, la dignidad de la persona humana constituye el centro sobre el que gira la organización de los derechos fundamentales del orden constitucional (Fallos 327:3753, considerando 11).

En este punto es importante tener en cuenta la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que indica que el individuo es el eje y centro de todo el sistema jurídico y que, en tanto fin en sí mismo, la inviolabilidad de la persona constituye un valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental (Fallos 316:479).

Bajo los principios que emanan del Estado constitucional social de derecho el interés público se encuentra principalmente comprometido con la efectividad de los derechos humanos fundamentales (Sammartino, 2012, p. 244). Los tratados de derechos humanos han complementado el sistema de protección de los derechos individuales y sociales que prescribían los distintos ordenamientos constitucionales latinoamericanos, obligando a la aplicación de sus principios, los que se proyectan en todas las instituciones del Derecho Público (Casagne, 2021, p. 623), entre ellas el procedimiento administrativo.

3. Esta situación va acompañada de una demanda social en busca de mayor igualdad y el reconocimiento y plena eficacia de los derechos de las personas. En ese marco notamos que, cuando la atención se centra en la desigualdad que existe entre distintos sectores y grupos de personas, los grupos vulnerados son los más perjudicados respecto al reconocimiento y mínima garantía en el goce de sus derechos.

Las personas que integran grupos históricamente vulnerados ex-

perimentan barreras que impactan en el acceso al procedimiento y en la eventual ejecución del acto administrativo. En virtud de ello corresponde que nos preguntemos si la configuración normativa que tiene actualmente el procedimiento administrativo, a nivel federal, es acorde a fin de garantizar y lograr la plena eficacia de los derechos de las personas que integran grupos vulnerados. Y, también corresponde preguntarnos, si cuando el reclamo se vincula con niveles mínimos y esenciales de derechos humanos esa configuración normativa que tiene el procedimiento administrativo lo convierte en una herramienta eficaz fin de garantizar los mismos.

Todo ello a fin de entender si es necesario o no el ejercicio interpretativo y argumental de los operadores jurídicos, adicional a la letra estricta de la norma, a fin de otorgarle al principio de tutela administrativa efectiva el contenido correspondiente que impone el Estado constitucional social de derecho y, desde esa base, reconfigurar el procedimiento administrativo.

Este procedimiento entendido como el marco dentro del cual se desarrolla el intercambio propio vinculado con las relaciones entre los particulares y la Administración. En doctrina, refiriéndose de manera amplia al accionar de la administración, se sostiene que el procedimiento administrativo debería desarrollarse en hasta doce etapas (Schmidt-Assmann, 2003, p. 374/5). A fin de facilitar la exposición me parece adecuado reducir a cinco etapas: prevención, acceso, participación, decisión fundada y ejecución; todas ellas se ven influenciadas por el principio de tutela administrativa efectiva. En el presente trabajo se hace foco en la segunda, cuarta y quinta etapa.

4. Por último, quiero destacar que el presente trabajo es de derecho aplicado. Se parte de la normativa vigente y, tomando en consideración argumentos jurisprudenciales y doctrinarios, se propone una interpretación normativa que recepte los principios y valores que emanan del Estado constitucional social de derecho, respecto a la tutela administrativa efectiva aplicada dentro del procedimiento administrativo cuando del mismo participan grupos vulnerados.

Hago esta aclaración porque todo el trabajo de investigación se realiza al margen de pensar una modificación a la ley 19.549 de Procedimientos Administrativos que recepte el principio de tutela administrativa efectiva con el alcance que tiene en la actualidad. En ese caso, una eventual modificación del marco normativo actual, implicaría una revisión en profundidad de varios institutos jurídicos

que pertenecen a la dogmática dentro del derecho administrativo. Por ejemplo, solo en lo que hace al procedimiento administrativo, correctamente se señaló que una eventual modificación del marco normativo actual debería estar estructurada sobre tres variantes (Sammartino, 2012, p. 178): 1) un procedimiento administrativo constitucional que sea funcional a la protección de los derechos humanos, 2) un procedimiento administrativo colectivo, como cauce adecuado, en sede administrativa para la protección de los derechos sobre bienes indivisibles y sobre los bienes individuales homogéneos, y 3) un procedimiento administrativo urgente, para la preparación, implementación y ejecución de medidas urgentes, que puede ser suspensivas de efectos de actos sino también medidas de carácter positivo.

II. SITUACIONES DE VULNERABILIDAD: JUSTIFICACIÓN DEL ANÁLISIS JURÍDICO DIFERENCIADO

1. En todas las sociedades siempre convivieron grupos de personas en posición socialmente desventajada respecto al resto. La expresión “grupos en situación de vulnerabilidad” se utiliza para designar a aquellos grupos de personas o sectores de la población que, por razones inherentes a su identidad o condición y por acción u omisión de los organismos del Estado, se ven privados del pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales y de la atención y satisfacción de sus necesidades específicas (Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, 2011)

Se considera grupos vulnerables a colectivos marginados y en condición de vulnerabilidad debido al contexto en el que se desenvuelven (Aldridge, 2012, p. 112-130). Estos grupos presentan un mayor riesgo o susceptibilidad (Neville et al., 2015, p. 657-668) de vulneración de sus derechos.

En el documento denominado *100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*¹, se desarrolla un concepto y se define que “...Una persona o grupo de personas se encuentran en condición de vulnerabilidad, cuando su capacidad para prevenir, resistir o sobreponerse a un impacto que les sitúe en situación de riesgo, no está desarrollada o se encuentra limitada por circunstancias diversas, para ejercitar con

1 Actualización aprobada por la Asamblea Plenaria de la XIX edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, abril de 2018, Quito-Ecuador.

plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

En este contexto se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas quienes, por razón de su edad, género, orientación sexual e identidad de género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, o relacionadas con sus creencias y/o prácticas religiosas, o la ausencia de estas encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico...”.

Desde esta perspectiva podemos considerar como vulnerables a los niños, niñas y adolescentes, personas mayores de 60 años², personas con discapacidad, personas pertenecientes a grupos minoritarios de género, migrantes, pueblos originarios, personas que residen en barrios populares conforme Ley N° 27.453 y en situaciones de marginalidad socioeconómica, entre ellas las que afecta a personas que viven en ámbitos rurales alejados de servicios básicos y postergados históricamente en sus derechos a la educación.

A su vez, considero que también se debe considerar en situación de vulnerabilidad a aquellas personas que reclaman (sea de forma administrativa o judicial) el reconocimiento y garantía de un nivel mínimo y esencial de un derecho humano fundamental.

2. La falta de autonomía es una característica propia de las personas que integran grupos que histórica y sistemáticamente fueron y son vulnerados en sus derechos. Sabemos que dentro de los Derechos Humanos esenciales se encuentra el derecho a la libertad que tiene su primer reconocimiento en el preámbulo de la Constitución Nacional, donde se habla de “...asegurar los beneficios de la libertad...”, y su reconocimiento expreso en el artículo 19, en virtud del principio de legalidad. También tiene recepción convencional en el Artículo 5 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

La libertad implica, en una de sus acepciones, la “autodeterminación” (Cassagne, 2021, p. 346-7), esto es la posibilidad que tiene

2 La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores establece que “Persona mayor” es aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor.

cada persona de poder tomar decisiones, de elegir entre varias opciones, acordes con la dignidad de la persona humana, sin otro límite que el bien común o la esfera íntima de derechos propios de las otras personas (Bobbio, 1993, p. 97 y 100).

Ahora bien, la posibilidad de elección siempre está dada por condiciones previas –entre ellas la vida, la salud y una situación económica determinada por sobre los niveles de pobreza y marginalidad– y que el sujeto pueda contar con opciones. No hay posibilidad de autodeterminación cuando no hay elección, cuando la decisión es solo una. La autodeterminación significa que el proyecto de vida que elija una persona determinada sea una decisión personal y no una decisión que le fue impuesta (Berger, 2015, p. 226).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, ante el conflicto de intereses constitucionales, ha efectuado un juicio de ponderación, dando preferencia a la superioridad del derecho a la autonomía personal, en cuanto fiel reflejo del derecho a la libertad (Fallos 338:556). No está de más recordar que este derecho, reconocimiento normativo del principio de autonomía personal, con los principios de inviolabilidad y dignidad conforman el fundamento moral de todo el sistema de derechos previstos en la Constitución Nacional (Nino, 2012, p. 199 y ss.).

Este reconocimiento normativo se contrapone con la situación de las personas que no tienen garantizado un nivel mínimo y esencial de sus derechos humanos y con la realidad de las personas que integran grupos vulnerados porque, tal como vimos, la sola pertenencia de una persona a un grupo en situación de vulnerabilidad evidencia dificultades para el ejercicio de sus derechos, por los obstáculos y barreras que deben enfrentar³.

En este marco es importante recordar que los Estados tienen una obligación positiva de adoptar las necesarias para salvaguardar y

3 Al respecto es importante destacar lo señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General Nro. 20 (2009), párrafo 10, cuando sostiene que se “...*ha constatado periódicamente que la discriminación contra algunos grupos subsiste, es omnipresente, está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. Esta discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros*”.

proteger los diferentes estilos de vida de las minorías con el fin de garantizarles el derecho a la igualdad ante la ley⁴.

3. Cuando se analizan las relaciones entre el Estado y los particulares vemos una tendencia generalizada, en doctrina y jurisprudencia, a mencionar a estos últimos como “particulares” o “administrados” o “particular administrado”, abarcando dentro de este concepto una gran diversidad de sujetos: desde una gran empresa multinacional, que reclama frente a un impuesto determinado, hasta una persona que vive en pobreza extrema, en condición de marginalidad, y que reclama una vivienda para ella y su hijo con discapacidad.

Ante esta situación es necesario que el concepto unívoco de “particular administrado” dentro del derecho administrativo sea discutido; partiendo de la base que, en ese enorme grupo de personas, existen algunas que históricamente se vieron sometidas y vulneradas en sus derechos. Ese concepto jurídico encierra a grupos de personas con realidades completamente distintas, que los posicionan de manera diferenciada para el acceso a los servicios básicos y al reconocimiento de sus derechos. No se puede pensar y analizar la relación Particular-Estado de la misma manera en todos los casos.

No es lo mismo una persona jurídica que persigue solo un fin de lucro que una persona física que persigue fines vinculados con su dignidad y necesita la garantía de un nivel mínimo y esencial de sus derechos en respeto de la misma. Y, dentro de ese grupo de personas, no es similar la situación de las personas que integran grupos históricamente vulnerados en el reconocimiento y el ejercicio efectivo de sus derechos con el resto de las personas que no integran esos grupos. No es lo mismo un administrado al que le tocó nacer, crecer y vivir en circunstancias de pobreza o de marginalidad que un administrado que no tiene esa realidad de vida. No es lo mismo un administrado que padece enfermedades o situaciones que disminuyen sus capacidades que aquellos que no atraviesan esa situación de vida. No es similar la situación de aquel administrado que reclama por un nivel mínimo y esencial de un derecho humano que el resto de la población que ya logró ese nivel de garantía de derechos propios.

Todos estos “particulares administrados” se encuentran con dificultades para el pleno ejercicio de sus derechos; y ello es así, en par-

4 Corte Europea de Derechos Humanos, *Connors vs. El Reino Unido*, sentencia del 27 de mayo de 2004, párr. 84.

te, por las dificultades que experimentan para el acceso y utilización de los servicios de justicia y tutela administrativa.

Ante esta situación es necesario que, tanto el proceso judicial como el procedimiento administrativo, se inicien, se desarrollen y concluyan siempre teniendo como finalidad eliminar las barreras que tienen las personas que integran grupos vulnerables; para lograr, de esta manera, el mismo grado de tutela judicial y administrativa, que tienen aquellas personas que no están bajo situaciones de vulnerabilidad, a fin de dar plena aplicación de la garantía de igualdad consagrada en la Constitución Nacional.

Esto que venimos señalando lleva, necesariamente, a pensar en una reconfiguración de determinados institutos del derecho administrativo, como es el procedimiento, cuando quien participa del mismo es una persona que integra un grupo vulnerado o cuando el acto administrativo –que pondrá fin al procedimiento– debe resolver sobre la garantía de un nivel mínimo y esencial de un derecho humano.

III. TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA APLICADA A GRUPOS VULNERADOS

1. El procedimiento administrativo está directamente relacionado con la teoría de las funciones jurídicas del Estado (García de Enterría & Fernández, 1997, p. 551/3), y se presenta como el instituto jurídico destinado a ordenar y preparar las decisiones administrativas. Constituye una secuencia organizada de etapas y momentos destinados a la obtención y tratamiento de la información, bajo responsabilidad de un ente en ejercicio de función administrativa; otorgándole, de esta manera, una estructura a los múltiples contactos que se producen entre la Administración y los ciudadanos o entre las distintas unidades administrativas, al integrarlos en un sistema de actuación (Schmidt-Assmann, 2003, p. 358).

También se sostuvo que el procedimiento administrativo es un conjunto de formas que se cumplen por y ante la Administración, con el fin de preparar la emisión de actos dirigidos a la satisfacción directa e inmediata del interés público (Escola, 1981, p.16/7).

En este marco el procedimiento administrativo cumple con dos finalidades básicas: por un lado, es un instituto jurídico que hace a la garantía de los derechos de los administrados y, por otro lado, también sirve como un mecanismo de control de la administración (Casagne, 2016, p.3). La protección de los derechos e intereses de los

particulares se vincula con la función garantística del procedimiento administrativo y de allí la importancia de la forma dentro del mismo (Canosa, 2017, p. 119).

Sammartino (2012, p. 177) había destacado que “*El reingreso del principio de juridicidad desde los valores sustanciales del Estado constitucional social de derecho no sólo transforma los fines de la función administrativa; también gravita, de modo relevante, sobre su estructura sistemática de ordenación, esto es, el procedimiento administrativo*”.

Por lo tanto, el procedimiento administrativo recepta las características propias del Estado constitucional social de derecho y debe responder siempre al bloque genérico de la juridicidad estatal que comprende no sólo la ley formal (leyes, Constitución Nacional, tratados internacionales, reglamentos, entre otros) sino también a los principios generales del Derecho⁵.

De manera magistral se señaló que el procedimiento administrativo constitucional, en tanto manifestación elevada de la tutela administrativa efectiva, es el cauce formal por conducto del cual los órganos que desarrollan función administrativa tutelan el interés público satisfaciendo de manera directa e inmediata el mínimo existencial que asegura hoy el sistema de derechos que conforman el bloque de constitucionalidad (Sammartino, 2012, p. 243).

El procedimiento administrativo, bajo el Estado constitucional social de derecho, se convierte en el cauce idóneo para satisfacer adecuadamente el ejercicio de los derechos humanos; y el mismo se proyecta, a su vez, en la eficaz y eficiente gestión de la Administración, con directa e inmediata vinculación con el interés público (bienestar general), que se debe tutelar.

De esta manera, si el procedimiento administrativo diseñado por las normas, o por la interpretación que el operador jurídico hace de ellas, en base a los principios jurídicos vigentes, no cumple con sus finalidades propias –entre ellas, ser un instrumento para garantizar un nivel mínimo existencial de los derechos de los administrados– ese procedimiento administrativo se torna ineficaz.

2. En el escenario jurídico actual existe un cambio respecto a la

5 La Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo que el Poder Ejecutivo está obligado al respeto de la juridicidad, noción más amplia que la simple legalidad y que engloba a la Constitución y a los principios generales del Derecho (Dictámenes: 128:526; 129:141).

centralidad de la ley como fuente jurídica; cuyo papel fue reemplazado por los principios generales del derecho que prevalecen sobre las normas (Cassagne, 2021 p. 78/9). Los principios de legalidad, de razonabilidad, de verdad material, de oficialidad, informalismo, gratuidad, debido procedimiento adjetivo y de eficacia son los principios generales vinculados con el Procedimiento Administrativo.

El principio de eficacia, reconocido en el orden nacional⁶, se complementa con otros principios como son el de celeridad, sencillez y economía en los trámites administrativos que, a su vez, hacen a la eficiencia de la actuación administrativa; esta última está relacionada con la utilización de los recursos, humanos y materiales, su correcto uso y que estos no se desperdicien, para lograr un objetivo.

De nada sirve que se realicen cientos o miles de procedimientos administrativos, que no van a cumplir con sus finalidades propias inspiradas por el modelo de Estado actual. Esto es un dato de la realidad, no estamos inventando nada. En una causa judicial colectiva reciente⁷ quedó demostrado que la mayoría de los procedimientos administrativos, que las familias iniciaron con sus reclamos, para denunciar que los establecimientos educativos no le concedían una plaza a su hijo o hija con discapacidad, terminaban con silencio de la administración. Procedimientos administrativos ineficaces para garantizar un nivel mínimo y esencial de un derecho humano, como es la educación; vinculados, además, con personas que integran grupos vulnerados, como son las personas con discapacidad.

La eficacia de un instituto jurídico se refiere a su capacidad de alcanzar los objetivos, metas o finalidades establecidos por las normas que lo crean o le dan sustento. Por lo tanto, si el procedimiento administrativo no logra cumplir con sus finalidades, de garantía de los administrados y de control de la actividad administrativa, toda la actividad de la administración, que se despliega por el mismo, es ineficiente.

En base a los objetivos y finalidades que surgen del ordenamiento

6 Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549, art. 1º, inc. b) y Reglamento de Procedimientos Administrativos, Decreto 1759/72 (T.O. 2017), art. 2º.

7 Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, Tributario y Relaciones de Consumo de la Ciudad de Buenos Aires, causa caratulada *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA y otros s/ Amparo – Educación – Otros*, Expediente N° 8849/2019-0, sentencia del 23 de junio de 2022.

jurídico, respecto a los grupos vulnerados, corresponde preguntarnos si el diseño actual, a nivel federal, del procedimiento administrativo cumple con esos objetivos.

3. Para analizar, en este aspecto, la eficacia del procedimiento administrativo lo tenemos que relacionar con el principio de la tutela administrativa efectiva que surge como correlato de la tutela judicial efectiva. Canosa (2010, p. 127) señala que, cuando la tutela judicial efectiva se traslada hacia el ámbito del Derecho Administrativo, se complementa con la protección del interés general en procurar una buena administración, proyectándose también sobre el procedimiento administrativo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que el debido proceso se refiere al “...conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier...acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”⁸.

La tutela administrativa efectiva, conforme el contenido asignado por la jurisprudencia y la doctrina, tiene una vinculación directa con el principio del debido proceso adjetivo y con el procedimiento administrativo, en tanto cauce formal de la función administrativa ejercida por los órganos y entes estatales, y como elemento esencial del acto administrativo. Ello así porque la tutela administrativa efectiva se presenta en la etapa de formación de la decisión administrativa, en la etapa impugnatoria y también en la etapa previa al análisis de un caso en el ámbito del Poder Judicial.

En la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, fundamentalmente en el caso “Astorga Bratch” (Fallos: 327:4185),

8 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros - Excepciones preliminares, sentencia del 2 de febrero de 2001 [Serie C No. 72, párr. 124]; Caso Baruch Ivcher Bronstein vs. Perú - interpretación de la sentencia de fondo (art. 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos), sentencia de 6 de febrero de 2001 [Serie C No. 74, párr. 102]; Caso del Tribunal Constitucional Aguirre Roca, Rey Terry y Revorero Marsano vs. Perú, sentencia de 31 de enero de 2001 [Serie C No. 71, párr. 69]; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia, opinión consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987, [Serie A No. 9, párr. 27].

la tutela administrativa efectiva adquiere la condición de garantía fundamental; la misma se extrae del Artículo 18 de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos con jerarquía constitucional⁹, en virtud de lo establecido en el Artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional. De esta manera se incorporó al derecho interno la regla adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Baena” donde se afirmó que correspondía la aplicación directa de las garantías convencionales a la actividad administrativa desplegada por las autoridades públicas de cada Estado parte del tratado¹⁰.

La Corte Suprema le da contenido al principio de tutela administrativa efectiva cuando señala que supone la posibilidad de ocurrir ante las autoridades administrativas competentes y obtener de ellos una “...*decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes (Fallos: 310:276 y 937; 311:208) y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso -o procedimiento- conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia -o decisión- fundada...*” (Fallos: 327:4185). Este contenido, que se integra con varios derechos, también fue reconocido por la doctrina (Canosa, 2014, p. 319).

De esta manera, el principio de tutela administrativa efectiva, tal como está consagrado en “Astorga Bracht”, implica varios derechos que se pueden analizar desde los distintos momentos en que se desarrolla el procedimiento administrativo. Uno de ellos es el acceso a la tutela administrativa vinculado con el derecho de todo particular de peticionar ante la autoridad administrativa¹¹, que se materializa mediante el inicio de un procedimiento administrativo determinado.

9 Arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Arts. 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Arts. 2, inc. 3, apartados a) y b), y 14, inc. 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Baena, Ricardo y otros c/ Panamá”, sentencia de fecha 18/11/1999.

11 El Artículo XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone que “*Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución*”.

Un segundo momento está vinculado con el derecho del particular a obtener una decisión por parte de la Administración. Ahora bien, esa decisión –que implica el derecho a que la Administración se expida– conlleva dos garantías. Por un lado, que la decisión se emita en un plazo razonable. Y, por otro lado, la garantía de que se llegue a una decisión fundada en derecho y esto implica, entre otras cosas, que existió un procedimiento previo que se cumplió y, si fuera un acto de gravamen, se debería respetar el debido proceso constitucional. Dentro de este debido proceso constitucional se debe incluir, luego de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹², a la fundamentación o motivación de esa decisión. Se señaló que “...las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias”¹³.

Por último, un tercer momento de la tutela administrativa efectiva implica la emisión de una decisión útil; lo “útil” se refiere a lo efectivo, a la efectividad del acto, y esto lo podemos vincular a su vez con el objeto del acto administrativo y con la ejecutoriedad del mismo. En este punto adquieren protagonismo los mecanismos de autotutela administrativa y de protección cautelar, tanto en sede administrativa como judicial, para que esa decisión pueda efectivamente cumplirse.

En resumen, la tutela administrativa efectiva implica que el particular pueda acceder al procedimiento administrativo y que el mismo concluya en un plazo razonable con una decisión útil fundada en derecho.

4. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos enuncia, como uno de los requisitos de las normas reguladoras del procedimiento, el derecho de los interesados al debido proceso adjetivo, al cual regula expresamente en base a los derechos a ser oído, a ofrecer y producir prueba y a obtener una decisión fundada (Artículo 1º, inciso f, apartados 1), 2) y 3). La misma norma contempla, al fijar los requisitos esenciales del acto administrativo, a los “procedimientos

12 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “*Chocrón Chocrón vs. Venezuela*”, sentencia de 1 de julio de 2011.

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “*Yatama vs. Nicaragua*”, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párrs. 152 y 153 y caso “*Tristán Donoso vs. Panamá*”, sentencia de 27 de enero de 2009, Serie C No. 193, párr. 153, entre otros.

esenciales y sustanciales previstos”, y a los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico¹⁴.

Si entendemos esta regulación como un reflejo explícito del principio de tutela administrativa efectiva, vemos que la misma se ve limitada en relación a los parámetros que le brinda a ese principio el Estado constitucional social de derecho o, por lo menos, que se necesitará de la labor argumental e interpretativa del operador jurídico o de los agentes que lleven adelante el procedimiento.

Tal como vimos el procedimiento administrativo debe evidenciar el respeto a la debida tutela administrativa, lo cual implica, a grandes rasgos, que cualquier procedimiento administrativo debe garantizar al administrado, como mínimo, la posibilidad de utilizar el mismo para prevenir daños, el acceso (derecho a ser oído), la participación (ofrecer, producir y alegar sobre la prueba), la obtención de una decisión “útil fundada en derecho” y la posibilidad de impugnar la misma. Todos estos derechos –que son operativos– imponen el deber del Estado de eliminar todas las barreras que los particulares pudieran encontrar para garantizar su derecho al acceso a la tutela administrativa.

Ahora bien, cuando la tutela administrativa requerida, se vincula con una petición destinada a garantizar un nivel mínimo y esencial de un derecho humano, o con un reclamo efectuado por personas que integran grupos históricamente vulnerados en sus derechos, el deber del Estado implica, en líneas generales, desplegar comportamientos tendientes a facilitar el acceso a la tutela administrativa y, en concreto, eliminar al silencio como una alternativa de respuesta –o, en su caso, darle sentido positivo– y ejercer sus potestades de autotutela para ejecutar esos actos administrativos directamente relacionados con la dignidad de las personas.

Sostener lo contrario llevaría a que esas personas, que históricamente se vieron postergados en sus derechos, o que están siendo afectadas en su dignidad, se encuentren con un procedimiento administrativo ineficaz a fin de resolver la problemática planteada y con el peligro de que se convierta en una barrera más, que podría repercutir en una posible responsabilidad internacional del Estado por incumplimiento de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

14 Regula también, como esencial, al dictamen proveniente de los servicios jurídicos permanentes, cuando el acto pudiera afectar derechos subjetivos o intereses legítimos (Artículo 7°, inciso d, Ley 19.549).

Esta sería la justificación legal y argumento principal para que las autoridades públicas desplieguen comportamientos tendientes a la protección de los derechos de las personas que integran grupos vulnerados, adoptando medidas de tutela diferenciada sobre los mismos.

La interpretación que se haga de la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos debe estar dirigida a otorgar pleno reconocimiento a todos los derechos, garantías e institutos jurídicos que integran el principio de tutela administrativa efectiva. Con ello se busca que la actividad argumental e interpretativa que realice el operador jurídico tenga un impacto directo sobre las cuatro etapas del procedimiento administrativo que se ven relegadas en la actualidad, a saber: acceso, prevención de daños, decisión fundada en derecho y la ejecutoriedad y efectividad del acto (vinculado con el concepto de “utilidad” de la decisión).

4.1 Acceso

Cuando se analiza la situación particular de las personas que integran grupos vulnerados se evidencian dificultades para el ejercicio de sus derechos. Esta situación, en parte, se relaciona con las barreras propias que tienen estas personas para acceder al servicio de justicia y a la tutela administrativa.

Gómez Lara (2006, p. 353) sostiene que “...*el acceso a la justicia es más un concepto ideológico y sociológico y se centra en la preocupación de que los justiciables puedan llegar a ser oídos y atendidos eficazmente por los órganos de impartición de justicia, sin dilaciones, sin trabas burocráticas, sin candados ni obstáculos económicos, y sin prejuicios raciales ni discriminaciones políticas, sexuales, religiosas o de otro género*”. Este mismo concepto se puede y se debe trasladar al procedimiento administrativo.

Con esa finalidad considero que los procedimientos administrativos vinculados con grupos vulnerados deben observar los siguientes principios procedimentales rectores:

líneas de acceso ágil y sencillo para la presentación de reclamos, medidas de difusión respecto a los canales para interponer reclamos;

lenguaje accesible en el sentido de que toda comunicación deberá utilizar lenguaje claro, coloquial, expresado en sentido llano, conciso, entendible y adecuado a las condiciones de las y los administrados ponderando, principalmente, su condición de vulnerabilidad;

derecho a intérprete en el caso de personas que por su discapa-

cidad no se puedan comunicar mediante el lenguaje y para aquellos que no se puedan comunicar por utilizar otro idioma o lengua (pueblos originarios y personas migrantes);

se debe establecer un deber reforzado de colaboración de los agentes públicos responsables de los procedimientos administrativos. Los mismos deben estar obligados a desplegar un comportamiento tendiente a garantizar la adecuada y rápida solución del planteo realizado, prestando para ello toda su colaboración posible;

obligación por parte de la administración de brindar atención personalizada a las personas que integran grupos vulnerables o cuando el alcance o plena vigencia de un derecho humano o fundamental del que resulta titular está bajo discusión.

4.2 Decisión fundada en derecho emitida en un plazo razonable

4.2.1. De la tutela administrativa efectiva surge el derecho del administrado a obtener, en un plazo razonable, una decisión fundada en derecho (Canosa, 2017, p. 206). Esto surge como correlato del derecho de peticionar a las autoridades previsto en el Artículo 14 de la Constitución Nacional. Por su parte, el Artículo 24 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre claramente establece que *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el deber de obtener una pronta resolución”*. La Administración tiene, por lo tanto, la obligación de pronunciarse de manera expresa y fundada sobre las peticiones que recibe de los administrados¹⁵.

Lo expuesto también tiene fundamento, a su vez, en base a lo establecido en el Decreto N° 229/2000. Esa norma crea el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, que tiene por objeto la instrumentación de compromisos de servicio, por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparenten las condiciones y modalidades operativas de las prestaciones, así como los derechos que, con relación al tema, asisten a los ciudadanos. En el Artículo 3°, inciso i),

15 Este derecho ya fue reconocido por la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, en la sentencia de fecha 20/08/2020, en la causa caratulada *“Soudi, Ghazi M. A. c/Estado Nacional y Otros s/ Amparo por mora”*, donde el solicitante había requerido el reconocimiento de su condición de refugiado.

se consagra el “...*derecho [del ciudadano] a que la Administración dicte resolución expresa ante sus peticiones, solicitudes o denuncias*”.

Cuando enfrentamos reclamos administrativos vinculados con derechos o intereses de personas que integran grupos vulnerados, o con la garantía de un nivel mínimo y esencial de un derecho humano fundamental, el silencio no cumple con su fin dentro del marco de la juridicidad dado que constituye una omisión inconstitucional.

El deber de expresarse y resolver por parte de la administración está vinculado con la obligación de ejercer su competencia. El silencio va en contra del derecho del administrado de obtener una decisión expresa y fundada, que fue reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* de fecha 19/9/06.

Por otro lado, otro problema que se da en la práctica es determinar ¿qué se hace cuando la Administración incurre en silencio? Las soluciones que tenemos hoy, en la Ley de Procedimientos Administrativos, es darle al silencio, luego de cumplidos los plazos establecidos, carácter negativo y, luego, habilitar la instancia judicial mediante el amparo por mora o impugnar la negativa por silencio.

Esto nos trae al menos dos problemas. En primer lugar, el plazo para configurar el silencio, en casos tan sensibles como los analizados, va en contra del principio de resolución en un plazo razonable tal como se verá en el punto siguiente; el otro problema que se presenta es que, para acceder a la instancia judicial, el administrado va a necesitar contar con el patrocinio jurídico de un abogado o de una abogada. Esto trae como consecuencia que va a tener que hacer frente, posiblemente, al pago de honorarios y la dificultad que pueda tener en encontrar una profesional con conocimientos en la materia respectiva.

Ahora bien, si el administrado tiene derecho a recibir una resolución expresa y fundada, ¿por qué debería incurrir en gastos, en pérdida de tiempo o en dificultades para obtenerla? Es por ello que considero que el silencio administrativo, en procedimientos administrativos donde se discute la garantía de niveles mínimos y esenciales de derechos humanos (objeto) o con personas que integran grupos vulnerables (sujeto), el silencio no debe ser una alternativa posible para que la Administración se exprese y, en caso que ocurra, debe entenderse en sentido positivo.

Lo contrario sería sostener que la Administración niega y rechaza garantizar un nivel mínimo y esencial para la efectividad de un derecho humano, o que incurre en una omisión que afecta de manera

directa a grupos históricamente vulnerados en sus derechos, lo cual traería aparejada directamente su responsabilidad internacional por incumplir con Tratados Internacionales. La actividad administrativa del Estado se presume legítima y emitida conforme al principio de juridicidad; en los casos que venimos comentando el sentido negativo del silencio implicaría presumir una actividad y manifestación ilegítima e ilegal por parte del Estado, lo cual es inadmisibles bajo los parámetros que brinda el Estado constitucional social de derecho.

El Estado, por intermedio de la Administración, tiene como fin reducir las brechas injustas que se crearon en la sociedad, no tiene como fin tolerarlas pasivamente o incrementar las mismas; lo contrario evidencia un claro incumplimiento al derecho a la buena administración.

No puedo dejar de señalar que estamos ante una falta grave del agente que, por su accionar u omisión, hace incurrir a la Administración en silencio y, también, responsabilidad grave del funcionario público que con su conducta u omisión propicie el mismo, conforme ley 25.188 de Ética Pública. En el Artículo 2, inciso e, se establece la obligación de todos aquellos que ejerzan la función pública de cumplir con el deber de “...fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan...”. En los casos que venimos analizando el interés público exige una actividad inversa para ser considerada diligente; esto es que el agente o funcionario propicie la emisión del acto.

Como propuesta de mejora para la Administración considero que se debería buscar la forma de marcar en el Sistema de Gestión Electrónico de Expedientes estos Expedientes Administrativos especiales para que los agentes y funcionarios estén al tanto de la particularidad que reviste el mismo; todo ello a fin de arbitrar los medios necesarios para no incurrir en una falta administrativa grave o en un supuesto de responsabilidad.

4.2.2. A su vez, en los supuestos planteados, también los plazos que se establecen para tener por configurado el silencio van en contra del principio del plazo razonable¹⁶, vinculado con la duración

16 En el caso “Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay”, de fecha 29 de marzo de 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró violadas las garantías procesales, la garantía de plazo razonable y el derecho al recurso. Y, también, resolvió que el debido proceso legal debe respetarse en el

del procedimiento, conforme lo establecido en el Artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el Artículo 14.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este principio ha sido ampliamente reconocido tanto en el ámbito nacional como interamericano, aunque, claro está, más vinculado con los procesos judiciales en materia penal.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de reconocerlo en el caso “Podestá, de fecha 07/03/2006, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Acosta Calderón”, de fecha 24/06/2005 (Serie C, N° 129, párr. 105, entre otros).

Por su parte, en el Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa del pueblo Enxet -Lengua vs. República del Paraguay*, de fecha 29/3/06, vinculado con una solicitud de reivindicación territorial en trámite desde 1993, se sostuvo que “*La duración excesiva de los procesos administrativos puede causar un daño irreparable al ejercicio de estos derechos forzando al administrado, la parte más débil, resignar la integridad de su derecho*”.

El principio del plazo razonable no se limita solo al proceso penal, sino que, por el contrario, rige en toda clase de procesos¹⁷ y, también, en los procedimientos administrativos (Perrino, 2013, p. 17).

En el marco normativo actual se establece que, si las normas especiales no previeren un plazo determinado para que la Administración se pronuncie, éste no podrá exceder de sesenta (60) días. Vencido el plazo que corresponda, el interesado debe requerir pronto despacho y si transcurrieren otros treinta (30) días sin producirse dicha resolución, se considerará que hay silencio de la Administración (Artículo 10 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos).

Por lo tanto, en base a lo señalado, desde un mínimo legal implica una espera de tres meses para que el administrativo reciba una respuesta de manera indirecta por interpretación negativa del silencio. Por su parte el Artículo 28 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos establece que si el administrado, pese a haber transcurrido el plazo fijado para que la Administración se expida, o el genérico de sesenta (60) días, considera necesario que la Administración dicte el acto en forma expresa, tendrá a su alcance la vía judicial por inter-

procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

17 Fallos 287:248 y, tras la reforma constitucional, en el mismo sentido, en Fallos 330:2975.

medio del “amparo por mora”.

Estos plazos, en procedimientos administrativos vinculados con personas que integran grupos vulnerables o con la garantía de niveles mínimos y esenciales de derechos humanos, van en contra del principio del plazo razonable dado que la situación acredita extrema urgencia y, en los hechos, pueden transcurrir varios meses sin solución. Es por ello que considero que, independientemente de los plazos expresos establecidos en la norma, la razonabilidad de la duración del procedimiento se debe medir ponderando: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado y c) la conducta de las autoridades¹⁸. Con la particularidad de que, en los supuestos que venimos analizando, el contenido de la actividad e impulso de las autoridades (que debe ser ingenioso en muchos casos para sortear barreras burocráticas) se incrementa a medida que la actividad procedimental del interesado disminuye.

4.3 Ejecución del acto y autotutela administrativa

Por último, considero que existe en la actualidad, bajo los parámetros que da el Estado constitucional social de derecho, la obligación de la administración de ejecutar por sí y ante sí, o en su caso pidiendo auxilio judicial, los actos que se dicten y se encuentren vinculados con grupos vulnerables o cuyo objeto sea garantizar un nivel mínimo y esencial un derecho humano fundamental.

Rodríguez-Arana Muñoz (2014) sostiene que *“El nuevo Derecho Administrativo, que parte de la idea de servicio objetivo al interés general como suprema tarea encargada a la Administración pública, incorpora una nueva visión del sentido de las instituciones, categorías e instituciones de nuestra disciplina. Por ejemplo, los dogmas de la ejecutividad y ejecutoriedad de la actuación administrativa han de ser replanteados desde la luz que proyecta el principio, y derecho fundamental de la persona, de la tutela judicial efectiva”*.

Recordemos que *“...la ejecutoriedad del acto administrativo constituye una prerrogativa de la Administración, consistente en la facultad de ejecutar por sus propios medios –o sea, sin requerir el auxilio judicial–, ciertos actos administrativos que no son espontáneamente obedidos por los sujetos a quienes se dirigen”* (Stupenengo, 2017, p. 8).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los precedentes

18 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Acosta Calderón”, de fecha 24/06/2005 (Serie C, N° 129, párr. 105, entre otros).

“Guillén” (Fallos 313:521) y “Camal” (Fallos 313:819), ha reconocido que, en base a la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria que tienen los actos administrativos, la Administración puede ejecutar sus actos propios sin que los recursos o acciones judiciales, mediante las cuales se discute su validez, suspendan su ejecución. Si estas circunstancias que implican el ejercicio de derechos que hacen al principio de tutela judicial y administrativa efectiva, como lo es la interposición de un recurso o acción judicial, no pueden operar como barrera para la ejecución de un acto administrativo, mucho menos se puede considerar con ese efecto a situaciones de menor gravedad.

El Artículo 12 de la Ley 19.549 establece que la fuerza ejecutoria del acto administrativo faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios, a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial. Por lo tanto, de la forma en que está regulado, la decisión de ejecutar o no un acto administrativo es una facultad¹⁹ de la Administración que puede o no ejercerla.

Ahora bien, cuando no ejercer esa facultad implica una barrera más para los grupos vulnerados, o trae como consecuencias que una persona no pueda gozar del mínimo esencial de un derecho humano fundamental, esa facultad se convierte en obligación. Con esto se busca, en primer lugar, eliminar la barrera económica que le puede significar al administrado tener que ejecutarlo por sus propios medios y, en segundo lugar, la dificultad que le puede implicar encontrar un profesional especializado en la materia. Ante esta circunstancia los agentes públicos, abogados y abogadas del Estado, que integran el organismo con competencia específica en la materia, son los que están en mejores condiciones para proceder con la acción judicial; que no tendrá otra pretensión que no sea la de cumplir con la decisión administrativa que dictó el organismo en el cual se desempeña el integrante del Cuerpo de Abogados del Estado.

Actualmente los servicios jurídicos permanentes, que funcionan en la órbita de los órganos centralizados o de las entidades descentralizadas, reciben a diario instrucciones para ejecutar actos administrativos. Claro está que las mismas, en su mayoría, se vinculan con la ejecución de multas o la búsqueda de recursos económicos para el Estado.

19 También fue reconocido de esa forma por la jurisprudencia en la causa caratulada *Tallarico, Alicia B. c/ Ente Nacional Regulador de la Electricidad y Otro*, Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, en la sentencia de fecha 07/10/2009, publicada en La Ley Next Online 70056118.

Entiendo que no existe impedimento alguno para que esos mismos servicios jurídicos permanentes reciban instrucciones para ejecutar los actos administrativos que se encuentren vinculados con grupos vulnerables o cuyo objeto repercute sobre la eficacia y ejercicio de derecho humano fundamental.

La única situación que puede presentarse en el ámbito judicial es el planteo de una eventual defensa de falta de legitimación activa pero, como bien señala Stupenengo (2017, p. 138), *“Incluso en aquellos casos en los que el acto de cuya ejecución se trata no tiene a la satisfacción inmediata de intereses generales, sino, antes bien, meramente particulares...la Administración está legitimada activamente para solicitar a los tribunales su puesta en práctica”*.

Esta postura también fue receptada por la jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal al reconocer legitimación activa a un ente Regulador para demandar a la empresa concesionaria por el cobro de multas a favor de los usuarios²⁰.

Todo esto siempre pensando en actos que impliquen agredir patrimonios o la esfera de derechos propios de terceros. En los demás supuestos los órganos administrativos podrán solicitar internamente la ejecución y cumplimiento del acto y, en caso de presentarse algún conflicto entre los órganos administrativos o entre ellos y una entidad descentralizada, tendrá que intervenir la Procuración del Tesoro de la Nación en el marco de la Ley 19.983.

20 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, sentencia de fecha 07/08/2077, dictada en el Expediente CAF 042443/2004, causa caratulada *ENRE -Resol 294/04- c/ Edenor S.A. s/ Contrato administrativo*. En igual sentido la Sala V, en la sentencia de fecha 07/07/2005, dictada en el marco de la causa caratulada *Ente Nacional Regulador de Electricidad c. Edenor S.A.*, publicada en La Ley online TR LALEY AR/JUR/6637/2005. En esta última sentencia se sostuvo que *“...si bien es cierto que el importe de las multas reclamadas lo son a favor de los usuarios, criterio que la propia parte actora hace hincapié en su memorial de agravios, no es menos cierto que aquélla multa fue impuesta por el ENRE a Edenor en ejercicio de sus facultades de Organismo de control y de acuerdo a la normativa imperante en los artículos 56, incs. a), o), y s) y 63, incs. a) y g) de la ley 24.065. En consecuencia, de ello, no se puede dejar de advertir que el ENRE, mediante el dictado de la Resolución 305/03, que sirviera de sustento en la presente acción, cumple con su obligación de contralor de las prestaciones de los servicios y cumplimiento de las obligaciones fijadas en los contratos de concesión”*.

IV. CONCLUSIONES

En base al trabajo de investigación desarrollado concluyo que dentro del concepto jurídico de particular administrado se abarcan realidades completamente diferentes como es, por ejemplo, la situación de las personas que integran grupos históricamente vulnerados en sus derechos y la de aquellos que no gozan de un nivel mínimo y esencial de un derecho humano.

La situación social y jurídica en la que se ven insertas estas personas evidencia dificultades para el acceso a diversos servicios y, también, a los mecanismos de reclamo como son el proceso judicial y el procedimiento administrativo. Surge una necesidad, en base a los parámetros del Estado constitucional social de derecho, que se eliminen las barreras propias que dificultan el acceso a estos mecanismos y las etapas posteriores vinculadas a los mismos.

Estos grupos merecen una tutela administrativa diferenciada en base al respeto y plena eficacia del principio de dignidad de la persona, de los derechos fundamentales, del principio *pro homine* y del principio de igualdad.

El principio constitucional de la tutela administrativa efectiva influye directamente en el procedimiento administrativo y se traduce en el reconocimiento de derechos que deben asegurarse y ser efectivos en sus diversas etapas. La vigencia de este principio, aplicado a grupos vulnerados, indica que los procedimientos administrativos deben ser interpretados a fin de darle plena eficacia a los derechos, garantías e institutos jurídicos vinculados con el mismo.

En la actualidad vemos como las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad se vienen aplicando y considerando con regularidad dentro de los procesos judiciales²¹. Por lo tanto, así como en el pasado se partió

21 Podemos citar, entre otras, las siguientes sentencias: Cámara Federal de Apelaciones de Paraná, “*M., N. N. y otro*”, 27/09/2013, publicada en SJA 05/03/2014, 64 y RDP 2014-04, 828; Juzgado de Niñez, Juventud, Violencia Familiar y Penal Juvenil de Bell Ville “*S. V., M. J. (N-K) s/ Control de legalidad (Ley 9944 - Art. 56)*”, 10/05/2022, publicado en La Ley Next Online TR LALEY AR/JUR/64366/2022; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala I, “*C., I. D. c. R., L. s/ Art. 250 C.P.C.*”, 16/06/2020, La Ley Next Online TR LALEY AR/JUR/18956/2020; Juzgado de Niñez, Adolescencia, Violencia Familiar y de Género de 4º nominación de Córdoba, “*B., A. F.- M. M., P. M. s/ Adopción*”, 20/08/2021, publicado en La Ley Next Online TR LALEY AR/JUR/139921/2021.

del principio de tutela judicial efectiva para que surja su par dentro del procedimiento administrativo, aquí se propone, como aporte para mejorar la Administración, que se parta de esta norma de *soft law*, y lo establecido en la misma, para interpretar adaptar el procedimiento administrativo a fin eliminar las barreras que afectan dentro del mismo a las personas que integran grupos vulnerados y darle al principio de tutela administrativa efectiva el contenido que surge del Estado constitucional social de derecho. Asimismo, la Administración debe desplegar el ejercicio de su competencia en el marco de estos procedimientos administrativos para llevar el mismo a que concluya con la emisión de una decisión útil fundada en derecho y que sea emitida en un plazo razonable.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDRIDGE, Jo, “Working with vulnerable groups in social research: dilemmas by default and design”, 14 (1), 112–130, 2012, <https://doi.org/10.1177/1468794112455041>.
- BERGER, Sabrina M., “Autodeterminación en materia de final de la vida en el caso de incapaces”, Revista DFyP, septiembre de 2015.
- BOBBIO, Norberto, *Igualdad y libertad*, (Barcelona: Paidós, 1993).
- CANOSA, Armando N., *Procedimiento Administrativo: recursos y reclamos*, Tomo 1, (Buenos Aires: Editorial Astrea, Ediciones RAP, 2017). “El procedimiento administrativo como medio de tutela para el ciudadano. Principios fundamentales”, publicado en RAP (383), 2010. “Alcances de la denominada tutela administrativa efectiva”, publicado en RAP Doctrina Pública XXVII-2, 2014.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *Los grandes principios del Derecho Público (Constitucional y Administrativo)*, (Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni Editores, 2021). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II (Buenos Aires: La Ley, 2016).
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ATENCIÓN A GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Grupos en situación de vulnerabilidad y derechos humanos Políticas públicas y compromisos internacionales”, octubre de 2011, http://www.jus.gob.ar/media/1129151/31-grupos_vulnerables.pdf.
- ESCOLA, Héctor, *Tratado General de Procedimiento Administrativo*, (Buenos Aires: Depalma, 1981).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I (Madrid: La Ley, 1997).
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *El debido proceso como derecho humano*, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (coordinadora), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- HÄBERLE, Peter, “Constitución como cultura”, publicado en el *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, ISSN 1138-4824, N° 6, 2002.
- NEVILLE, Stephen, ADAMS, Jeffery y COOK, Catherine, “Using internet-based approaches to collect qualitative data from vulnerable groups: reflections from the field, *Contemporary Nurse*”, 52 (6), 657 – 668, 2015, <https://doi.org/10.1080/10376178.2015.1095056>.
- NINO, Carlos, *Ética y derechos humanos*, (Buenos Aires: Astrea, 2012).
- PERRINO, Pablo, “El derecho a la Tutela Administrativa Efectiva”, publicado en “El Derecho Administrativo hoy. 16 años después”, (Buenos Aires: Ediciones RAP, 2013).
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano”, publicado en *A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional* Nro. 47, janeiro/março – 2012,

Belo Horizonte, p. 1-272, ISSN 1516-3210. “El derecho fundamental a la buena administración en la constitución española y en la unión europea”, publicado en la Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Vol. 1, Nro. 2, Julio/Diciembre 2014, ISSN 2362-583X, Santa Fe, Argentina.

SAMMARTINO, Patricio Marcelo E., Amparo y Administración en el Estado constitucional social de derecho, Tomo I, (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2012).

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema, (Madrid – Barcelona: Marcial Pons, 2003) y “El procedimiento administrativo, entre el principio del Estado de Derecho y el principio democrático. Sobre el objeto del procedimiento administrativo en la dogmática administrativa alemana”, publicado en BARNÉS, Javier y ESCRIBANO COLLADO, Pedro, El procedimiento administrativo en el derecho comparado, 1993, ISBN 84-470-0309-4.

STUPENENGO, Juan Antonio, Ejecución judicial del acto administrativo, (Buenos Aires: Astrea, 2017).